

# Políticas educativas y equidad

Juan Eduardo García-Huidobro

Universidad Alberto Hurtado

Entre el 13 y el 15 de octubre de 2004, en Santiago de Chile, organizado por la UNICEF, la UNESCO, la Fundación Ford y la Universidad Alberto Hurtado, se llevó a cabo el Seminario Internacional Sobre Políticas Educativas y Equidad<sup>1</sup>.

Un grupo importante de investigadores y de quienes toman decisiones en el campo educativo intercambiaron y debatieron experiencias y perspectivas teóricas en torno a los desafíos que los dilemas de la equidad e igualdad educativa significan para las políticas educativas<sup>2</sup>. La conversación fue orientada y alimentada conceptualmente por presentaciones de expertos latinoamericanos, europeos y norteamericanos y por la puesta en común de experiencias concretas de intervención educativa en distintos países, dirigidas a la inclusión e igualdad de oportunidades para grupos y sectores desfavorecidos.

El Seminario se propuso aportar al análisis y a la búsqueda de propuestas relativas a la equidad e igualdad educativa en Chile. El carácter internacional del evento permitió beneficiarse de la experiencia de otros países. Además, el debate y la discusión no sólo enriqueció la discusión sobre la situación chilena; varios participantes latinoamericanos manifestaron que el Seminario les servirá para el tratamiento del tema en sus respectivos países.

El primer día comenzó el debate con una reflexión más teórica centrada en las exigencias de igualdad que se le plantean a la educación desde la concepción de democracia y desde una perspectiva de los derechos humanos; continuó con un análisis internacional sobre los éxitos y fracasos de las políticas educativas en sus logros de igualdad.

El segundo día el foco estuvo puesto sobre políticas orientadas específicamente a lograr una mayor igualdad educativa<sup>3</sup>. En la mañana se conoció la experiencia de Estados Unidos, algunos países de Europa y América Latina sobre el tema; en la tarde se ana-

lizaron experiencias latinoamericanas de tipo rural y urbano.

El tercer día del Seminario el objeto de estudio fue la educación chilena. Comenzó con dos análisis que dieron una visión de conjunto y aportaron antecedentes sobre la posible incidencia del sistema de financiamiento y administración en la desigualdad de la educación chilena. En la tarde se buscó acotar el tema con tres grupos de trabajo, que se abocaron a proponer caminos de solución en aspectos pedagógicos (o de educación general), administrativos y financieros<sup>4</sup>.



1 Para este texto aprovecho los textos de resumen del Seminario de Marcela Román, Javier Corvalán y Luis Navarro, todos ellos investigadores del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) de la Universidad Alberto Hurtado.

2 Aunque se hizo algunas referencias a la educación superior, el foco del Seminario fue las políticas del sistema escolar (niveles parvulario, básico y medio).

3 Ya desde la convocatoria y la preparación del Seminario se dio diferentes nombres a este tipo de políticas. Unos hablan simplemente de políticas focalizadas, otros de políticas compensatorias o de discriminación positiva o de acción afirmativa. Durante el Seminario hubo algunos intentos de clarificar estos conceptos, pero el tema no se cerró.

4 Ver en el Anexo 1, el listado de temas y expositores.

## ■ I. Consideraciones sobre la relación justicia y políticas públicas en educación

Las sociedades modernas, particularmente durante el siglo XX, se ordenan teniendo como referente el principio democrático, pero aceptando también el mercado como mecanismo de distribución y articulación de un conjunto creciente de bienes económicos y sociales.

Por la acción de éste último se va a producir un progresivo proceso de segmentación social, que tensiona desde la desigualdad socio-económica la idea de democracia que postula que el orden y la sociedad política deben ser fruto de la deliberación de ciudadanos iguales entre sí.

En este contexto a la educación, como institución social, le cabe contribuir a equilibrar la diversificación y la desigualdad resultantes del mercado y la necesidad de formar a los ciudadanos libres e iguales sobre quienes descansa la democracia moderna.

Desde esta perspectiva la educación puede verse como intervención en la dinámica que el mercado incorpora en la sociedad. El mercado, al articularse sobre el principio de eficiencia, recompensa el resultado de cualquier acción o producto particular. Para él es indiferente si tal resultado o producto se basa en lo innato, lo heredado, o lo adquirido, y no considera la amplitud de su distribución social.

La educación tiene un funcionamiento opuesto. Su acción se opone a todo particularismo y busca incorporar a todos los ciudadanos y ciudadanas en la universalidad de lo político. Además pretende romper lo innato y lo heredado con lo adquirido y propone la movilidad social –sobre la base del conocimiento y las habilidades incorporadas– como su principal promesa.



En suma: la educación es uno de los espacios donde se produce el orden y la legitimidad de la sociedad, que descansa en no menor medida en la esperanza de movilidad e integración social que los sectores más pobres de la sociedad pueden mantener si hay una educación justa.

Este ideario educativo, basado en la idea democrática, ha sido común a prácticamente todas las sociedades democráticas occidentales que regularon y limitaron la esfera mercantil, dejando fuera de su juego un conjunto de bienes que tienen que ver con la igualdad ciudadana.

Hoy se asiste, por una parte, a un debilitamiento de los estados nacionales y, por otra, a la incorporación en las políticas sociales y educativas de mecanismos de tipo mercantil (o de cuasi mercado), pero no se renuncia a una dosis fuerte de regulación.

Desde esta perspectiva la justicia en educación puede analizarse según sea su capacidad para negar o al menos debilitar los determinismos, en particular de aquellos que reproducen la desigualdad creada por la acción del mercado, especialmente la segmentación social.

No es el caso de Chile actual donde un conjunto muy importante de bienes de la esfera social como la educación, la salud y la previsión social están crecientemente entrecruzados por la dinámica mercantil.

El primer día del evento se fijó una hipótesis sobre la que se volvió en el transcurso del Seminario: el sistema escolar chileno se esmera en reproducir la pertenencia familiar de los niños en vez de corregirla (Peña)<sup>5</sup>. Es explicable que la familia busque lo mejor para sus hijos y por tanto que las familias con más bienes y más poder luchen por otorgarlos a sus hijos. Es tarea del Estado igualar y redistribuir.

Por lo anterior, la pregunta por la justicia de un sistema educativo lleva a cuestionarse si su diseño y el escenario de distribución educativa que establece son distintos del escenario social generado por la acción del mercado. Así, una educación distribuida con el mismo patrón que las diferencias sociales y en la cual los resultados de los alumnos descien-

<sup>5</sup> Los nombres entre paréntesis remiten al listado de ponentes del Anexo 1.

den en la misma medida en que su situación socioeconómica, es más desmedrada, no es compatible con un ideario democrático y refleja la incapacidad de este sistema de compensar el peso del mercado sobre la idea distribución de la educación.

Considerando lo anterior, se avanzó en una caracterización de distintas formas de equidad, que puede ser fructífera para el diseño y la discusión de políticas. Se postuló que la equidad en educación se puede conceptuar comprendiendo niveles de complejidad creciente (De Ketele). Un primer nivel de justicia es el de la oportunidad de acceso educativo; un segundo es la continuidad de estudios hasta el nivel superior; el tercero tiene que ver con la equidad de resultados o el logro de "adquisiciones" escolares esenciales para todos.

Todavía es posible preguntarse sobre la diferencia que hace lo adquirido en la educación en la vida de las personas y examinar la equidad de realización, para determinar si la educación asegura el dominio de capacidades que efectivamente se puedan poner en juego fuera de ella.

Desde el punto de vista de las políticas, la igualdad que realmente importa es la de resultados. Más aún, es necesario incentivar la existencia de desigualdades (acciones diferenciadas o discriminación positiva) en los dos primeros niveles, para producir la igualdad de resultados. Dicho en breve: una política educativa para asegurar igualdad de resultados debe darse mecanismos desiguales en acceso y tratamiento.

Estas intervenciones políticas desiguales para lograr la igualdad se nombraron de distintas maneras durante el Seminario. Algunos emplearon indistintamente términos tales como focalización,



*Queda cada vez más claro que la educación, por sí sola, no puede resolver la desigualdad de los sistemas educativos y mucho menos la desigualdad de la sociedad.*



compensación, acción afirmativa; otros insistieron en la importancia de afinar una distinción conceptual entre "discriminación positiva", "programas compensatorios" y "acción afirmativa".

Los primeros referirían a políticas orientadas a asegurar resultados de calidad para niños que provienen o pertenecen a grupos sociales desfavorecidos, mediante la provisión de una oferta educativa diferenciada. Los segundos se identificarían con programas que aumentan los insumos, "dando más a los que tienen menos", de modo que se igualen las condiciones de partida o reparen de este modo los efectos sociales de una desigualdad; la acción afirmativa remitiría más bien a la idea de intervenir para sostener o ratificar un derecho ciudadano que es lesionado por la desigualdad social.

Conviene anotar que la acción afirmativa y la discriminación positiva provienen de sistemas distintos. La primera es una expresión y acción más común en EEUU; y la segunda lo es en Europa.

Para unos los límites de la acción afirmativa estarían en que no supera ni corrige el tema del logro

escolar ni menos aún la promoción social a través de la escuela. Algunos de los efectos no deseados de esta política son la estigmatización de las poblaciones beneficiarias y la desvaloración de los títulos o funciones alcanzados.

Por su parte, la política de discriminación positiva sería más integral y reforzaría los apoyos pedagógicos o educativos a poblaciones en dificultad, teniendo metas y objetivos globales de promoción social: éxito, emancipación y valorización (Bouveau).

Quienes defienden la acción afirmativa son partidarios de políticas educativas basadas en la exigencia concreta e inmediata de los derechos de las personas. Hacen ver lo poco que se ha avanzado en términos de igualdad de oportunidades mediante políticas focalizadas, que han sido implementadas por largo tiempo sin que se produzca una situación estable de mayor igualdad. Más aún, se llega a postular que estas políticas son, en parte, las responsables de la mayor segmentación acaecida en muchos de los sistemas educativos de la región (Orfield). Por último, un error de las políticas compensatorias suele ser que ellas se centran en las limitaciones de los estudiantes, aspecto muy distinto a asumir que cada sujeto que aprende es diferente.

Con todo, hay que notar que estas distinciones son todavía muy generales y pueden esconder aspectos de injusticia en educación. Por ejemplo, cuando se habla de equidad en el acceso a la educación resulta distinto garantizar el acceso a una escuela homogénea o a una con heterogeneidad social. Podría sostenerse que dado que la dinámica del mercado ha establecido segmentaciones sociales que hacen que cada familia se relacione sólo con sus pares

socioeconómicos, una educación de acceso justo, al querer romper tal dinámica (y ser por tanto "democrática") debería proporcionarle al individuo el acceso a un ambiente escolar socialmente heterogéneo.

Fue ineludible en el Seminario la pregunta sobre la viabilidad de tener escuelas que promuevan y favorezcan la equidad de oportunidades y de resultados en el seno de sociedades desiguales. Se plantea que "la educación no puede ser exitosa en cualquier contexto" (Tedesco) o que "la escuela no puede por sí sola" (Gajardo).

Queda cada vez más claro que la educación, por sí sola, no puede resolver la desigualdad de los sistemas educativos y mucho menos la desigualdad de la sociedad. Es urgente pensar la escuela como parte de un sistema social y actuar con otros sectores. Los niños desfavorecidos llegan a ella muy atrasados y mal nutridos.

Las políticas educativas son también políticas sociales y ello obliga a intencionar su articulación e integración operacional. Una escuela injusta resulta de limitaciones en su actuar, pero también de su inserción en una sociedad injusta. Ambos órdenes de causalidad actúan simultáneamente y, por lo mismo, el ideal es abordarlos en toda su complejidad. Por otra parte, hay que cuidarse del inactivismo: "la escuela no puede por sí sola, pero puede más de lo que piensa y hace" (Bouveau). Por tanto, junto con avanzar en la reestructuración social por

la vía de la discusión de la condiciones para la sustentabilidad de la democracia y la urgencia de mayor justicia social, se puede hacer mucho aun desde políticas sectoriales que intervengan tanto factores objetivos de inequidad y, crecientemente, la dimensión subjetiva de la escuela (creencias y expectativas docentes).

En esta búsqueda contra la corriente para lograr que la escuela provea una educación más equitativa son centrales los actores sociales. Sin dejar de reconocer la importancia de mejorar los materiales del aprendizaje, es fundamental prestar atención a la di-

mensión subjetiva de los actores del proceso pedagógico.

Hay evidencias para sospechar que una debilidad de las políticas focalizadas ha sido la no incorporación de aspectos culturales de los actores. Ello pese a que se corrobora una y otra vez que una de las claves de las escuelas exitosas en sectores de pobreza está justamente en el manejo de la subjetividad: las buenas escuelas cuentan con comunidades motivadas, comprometidas con el proceso educativo, con maestros y padres que creen en sus alumnos y sus posibilidades futuras, con directivos que creen en sus maestros.

Ahora bien, se trata de un tema de actores, pero también de la reorganización de los sistemas educativos que tiene en su centro el propósito de una educación justa. Para lograr esto se requiere un consolidado y amplio consenso social y político, que permita pasar a la práctica con decisión y darle permanencia y continuidad a las políticas<sup>6</sup>. En la mayor parte de los países se produjeron consensos iniciales que permitieron impulsar los cambios legislativos que requerían las reformas, pero no ha sido posible mantener estos consensos iniciales en el tiempo.

Las políticas a favor de la igualdad en educación también requieren una institucionalidad que les asegure consistencia y sustentabilidad. Es fre-

<sup>6</sup> Sergio Bitar, Ministro de Educación de Chile, fue especialmente elocuente en este punto.

## Más información

### Panelistas y ponencias

(orden del programa)

PEÑA, Carlos, Igualdad Educativa y Sociedad Democrática.

CILLERO, Miguel, Derechos del niño y educación.

SALVAT, Pablo, Sociedad justa y democracia.

DE KETELE, Jean-Marie, El fundamento de las políticas educativas: una educación de calidad para todos.

TEDESCO, Juan Carlos, Igualdad de oportunidades y política educativa.

PEÑA, Margarita, Políticas de equidad educativa en Colombia.

BITAR, Sergio, La política educacional chilena y la equidad.

BOUVEAU, Patrick, La discriminación positiva en el mundo. ¿Una utopía pedagógica?

ORFIELD, Gary, La acción afirmativa en EEUU.

GAJARDO, Marcela, América Latina. Políticas educativas de discriminación positiva o acción afirmativa.

RACZYNSKI, Dagmar, Experiencias latinoamericanas de acción afirmativa: Programa de las 900 escuelas (Chile).

NEUBAUER DA SILVA, Rosa, Classes de Aceleração. Estrategia para correção da multirepetência e exclusão escolar.

PEÑA, Margarita, Discriminación positiva en las políticas educativas de Bogotá. El caso de los colegios en concesión.

PERFETTI, Mauricio, Escuela Nueva: sistematización de una experiencia de educación rural en Colombia.

GARCÍA, José María, Fe y Alegría en la educación rural en el Perú.

SCHMELKES, Silvia, La educación intercultural en México.

MOLINA, Sergio, Equidad de la educación en Chile.

Comentarios de: CASTRO, Rodrigo; COX, Cristián; PAVEZ, Jorge; y SCHMELKES, Silvia.

GONZÁLEZ, Pablo, La igualdad educativa, el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación: elementos para la discusión.

Comentarios de: BEYER, Harald; HENRÍQUEZ, Pedro; y TOHA, Carolina.

cuenta la discontinuidad de las políticas de equidad cuando ellas se asumen como "satélites" o como programas "periféricos" de una política central que suele estar centrada en la búsqueda de más calidad y eficiencia. Hay indicios para pensar que se ha dado cierta identificación entre políticas de equidad y la definición y puesta en marcha de programas o acciones compensatorios y de discriminación positiva. Estos programas pueden ser muy exitosos y necesarios, pero deben provenir de una política que tiene como centro la búsqueda de una educación igualitaria y define sus acciones para identificar y atacar los núcleos generadores de la inequidad en el sistema escolar. Las verdaderas políticas a favor de la justicia en educación no se pueden limitar a acciones que surgen "ex-post", esto es, para paliar los efectos laterales de políticas que en rigor no se inscriben en una lógica de justicia.

■ II. ¿Cómo puede la educación chilena llegar a ser igualitaria?

El Seminario dedicó su último día a analizar la equidad de la educación chilena y a proponer medidas para avanzar hacia un sistema educativo más igualitario. Por supuesto que las reflexiones recién expuestas poseen varias implicancias para la revisión de la educación chilena, lo que conducirá a algunas inevitables repeticiones del texto.

El Seminario no pretendió ofrecer un marco consistente y consolidado de política y menos una política sistémica. Sus aportes se mueven más bien en el plano de las sugerencias a tener en cuenta al momento de debatir la política educativa necesaria para mejorar la equidad del sistema.

Quedan como parte de las exigencias a la política los siguientes criterios orientadores:



*Las políticas iguales aplicadas a sectores económica y culturalmente diferentes terminan aumentando la falta de equidad.*



- Al examinar la equidad hay que centrarse en mejorar los resultados de todos, disminuyendo las brechas. Pero también es importante disminuir la segmentación y lograr un sistema educativo más integrado socialmente, de modo que prefigure una sociedad más integrada.
- Pensar un sistema educativo más justo no puede ser sólo una tarea orientada a definir "medidas" que corrijan la falta de equidad, sino que debe

partir de una *revisión atenta de la estructura y el funcionamiento general del sistema, para asegurar que su orientación general sea igualitaria.*

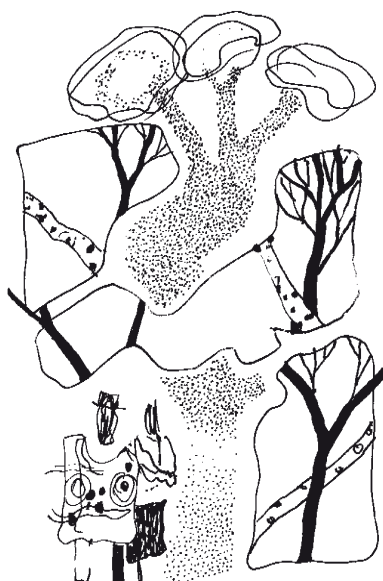
- Hay que distinguir entre lo que ya es posible porque consensual y lo necesario, pero que requiere avanzar en su base de consenso.

A continuación se listan las principales recomendaciones.

### **1. Institucionalización de la política de equidad**

Una recomendación que apareció varias veces fue la de institucionalizar la política de igualdad educativa. Decir institucionalización es decir permanencia, que se justifica porque la desigualdad escolar no es un accidente transitorio sino una producción social permanente, resultado de permanentes y dinámicas segmentaciones sociales, geográficas; del avance diferenciado de distintos establecimientos, de escuelas que no funcionan.

Evitar la desigualdad y disminuirla o suprimirla cuando existe es una de las responsabilidades centrales del Estado en educación. Por tanto, el Ministerio de Educación debiera darse una estructura que cautele este aspecto en cada una de sus acciones. *La igualdad de resultados supone desigualdad de tratamiento, por lo cual esta búsqueda de lo mejor para los distintos grupos de estudiantes en distintas circunstancias, debe ser un criterio ordenador de toda la política.* No puede existir la política universal y, al lado, un conjunto de "programas" o agregados especiales ("un poquito más") para los pobres. La orientación general debiera ser evitar las políticas homogéneas y promover los fines comunes y los medios diferenciados, ya que las políticas iguales aplicadas a sectores económica y cultu-



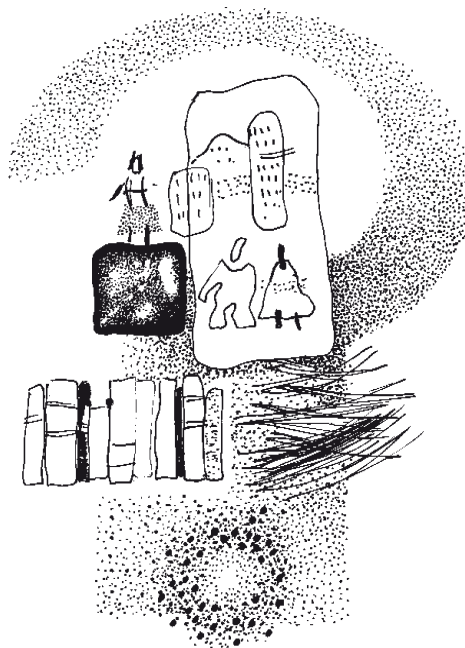
ralmente diferentes terminan aumentando la falta de equidad.

Desde un punto de vista más organizacional, decir institucionalización es también decir órgano o agencia del Ministerio (institución) que exija lo anterior ("auditorías de equidad") y se ocupe del diseño e implementación de políticas de equidad y de las acciones especiales (focalizadas) que requieren distintos tipos de escuelas según sus necesidades. Sólo institucionalizando esta ocupación se puede asegurar tanto estabilidad, organicidad en la política de atención de los alumnos con más riesgo educativo, como responder a la realidad dinámica de la desigualdad de modo ágil y aprender de las mismas políticas que se implementan.

## 2. Acciones sobre las que se advierte acuerdo

Se mencionaron varias acciones urgentes para mejorar la educación de los pobres, que son también posibles porque en torno a ellas hay consenso y soluciones técnicas disponibles. Algunas de estas acciones son las siguientes:

- ❑ En el *medio rural* sigue habiendo problemas de cobertura: *completar el acceso a séptimo y octavo y mejorarlo en educación media*. Existen ejemplos internacionales que muestran que es posible hacerlo con calidad (igualdad de resultados).
- ❑ *Educación preescolar*: se ve posible universalizarla para niños y niñas de 5 años y para niños y niñas en situación de pobreza desde 4 años. Se reiteró que en sectores de pobreza es fundamental promover el desarrollo temprano de los niños.
- ❑ Los *primeros cursos (primero y segundo año básico)* de sectores populares urbanos pobres suelen ser muy numerosos. Se



podría tener un rendimiento académico alto si se baja a un máximo de 30 alumnos por curso o se pone un ayudante a los cursos de 40 o más alumnos.

- ❑ Entregar antecedentes del Simce o instrumentos de evaluación a los establecimientos para que puedan diagnosticar la *dispersión de los resultados de aprendizaje* al interior de la escuela y dar apoyo a los alumnos con retraso.
- ❑ Cuidar que los alumnos de media técnica-profesional no vean limitadas sus posibilidades de acceso a la educación superior, para lo cual hay que *asegurar la calidad de la educación general, en los liceos técnico-profesionales*.
- ❑ Fortalecer, expandir e institucionalizar un *sistema de educación permanente*. La experiencia de Chile Califica está siendo un primer paso de gran interés.
- ❑ Mejorar medidas que tienen aceptación, pero que no han dado todo el fruto esperado. En concreto se mencionaron dos casos:

(i) La *asignación de desempeño difícil*, que podría ser de gran utilidad pero ha tenido un efecto limitado por problemas de diseño que ya se sabe como corregir. Esta asignación busca, mediante un incentivo salarial, que los buenos profesores y profesoras elijan trabajar en los establecimientos que atienden a alumnos de más riesgo educativo.

La medida ha tenido cuatro limitaciones: 1) existe un monto fijo a asignar y una cantidad variable de escuelas que pueden recibir el beneficio, lo que ha llevado a que el beneficio, que podía llegar a ser un 20% del salario base, sea cada vez menos significativo; 2) la asignación se entregaba sólo por un año, ahora se hace por dos años, sin embargo, para que tenga efecto como fuente de atracción se requiere entregarla por períodos largos (no menos de seis años); 3) la asignación es para todos los profesores de un establecimiento y no sólo para los bien evaluados (lo que ahora sí podría darse), con lo que se retiene no sólo a los buenos; 4) las escuelas tienen personal inamovible, lo que hace casi imposible atraer a nuevos profesores y profesoras, por lo cual los establecimientos que reciben el beneficio debieran recibir también atribuciones para cambiar un cierto número de docentes.

(ii) La *subvención de reforzamiento educativo* resuelve bien temas relativos al apoyo a los estudiantes que quedan atrás en alguna asignatura, pero que no logró una satisfactoria implementación en el sistema municipal, ya que había dificultades administrativas para can-

celar las horas adicionales de clases a los docentes.

### 3. Temas abiertos sobre los que se requiere construir consenso

Hay también cambios profundos que hacer para lograr que la educación chilena sea más igualitaria. Sobre ellos no hay consenso, por lo cual es preciso abrir un debate lo más serio e informado posible.

El estado de la discusión en Chile respecto de educación y equidad requiere pasar desde la intervención a la regulación. En general, los programas e iniciativas de la reforma que desde 1990 buscaron generar mayores niveles de equidad, lo hicieron a partir de una lógica de intervención no contradictoria con el modo de regulación del sistema educativo. Se generaron interesantes procesos sin alterar la dinámica de base del modelo de gestión y organización educativa existente desde 1980. Este modelo posee cuatro elementos básicos: a) libertad de oferta educativa (conocida como libertad de enseñanza); b) subvención educativa por alumno, no sujeta a control público de los resultados logrados, ni diferenciada por nivel socioeconómico del alumnado; c) posibilidad de selección de alumnos por los establecimientos; d) libertad para escoger el establecimiento por parte de la familia.

Los programas, focalizados o universales, generados por la Reforma Educativa actuaron sin alterar esta matriz. Se advierte un acuerdo creciente en torno a que no es posible un cambio significativo en la equidad de la educación si no se alteran algunos de los elementos mencionados.

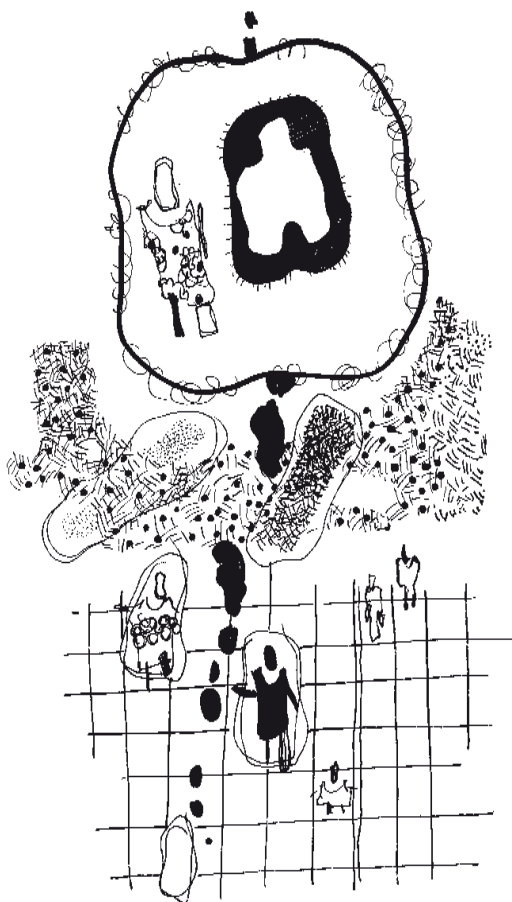
Gruesamente, como producto de la discusión, podría in-

dicarse que las lecciones que emergen para producir más equidad son:

- ❑ Limitar o *ajustar la libertad de enseñanza* de modo que ella no implique un proyecto institucional de naturaleza excluyente.
- ❑ *Evitar la selección de alumnos por parte de las escuelas subvencionadas, mediante un conjunto de regulaciones* acerca de la forma en que deben proceder cuando poseen más postulantes que cupos<sup>7</sup>: formas de inscripción, criterios de precedencia, prohibición de pruebas de selección. Si se mantiene para la familia la posibilidad de elección de establecimientos, al mismo tiempo hay que evitar que la escuela elija a los alumnos, ya que de lo contrario se abre un espiral de

segmentación. En la misma línea, es urgente poner importantes restricciones a la eliminación de alumnos. Por ejemplo: obligar a los establecimientos a entregar un informe detallado del por qué de la no admisión de un niño, limitar legalmente los motivos de no admisión e impedir la eliminación de alumnos por bajo rendimiento. En los casos de repetición debiera ser un derecho del alumno poder repetir en la misma escuela.

- ❑ Condicionar la transferencia de recursos gubernamentales (subvención y otros aportes) a logros o progresos de aprendizaje de los alumnos (sin posibilidad de seleccionar ni excluir alumnos).
- ❑ *Mejoramiento substancial de la subvención que reciben los más pobres*, para lo cual hay cierto acuerdo en implementar una subvención diferenciada que reconozca la complejidad de educar en contextos socioeducativos vulnerables o desfavorecidos. Falta avanzar en los acuerdos relativos a su concreción. Una posibilidad, a debatir, sería concentrarse en la educación gratuita y establecer, para ella una subvención de un 50% más que para el resto, que estaría acompañada de un sistema de supervisión reforzado para apoyar a cada escuela (o a grupos de escuelas del municipio) en el diseño de un plan de acción de mejoramiento posible con los nuevos recursos. La medida se justifica ya que es la educación que hoy está

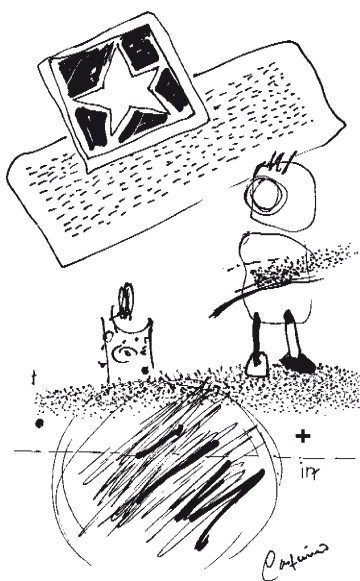


<sup>7</sup> González en su intervención abundó en este punto y señaló un conjunto de medidas posibles, que habrá que retomar y analizar.

atendiendo a los más pobres, por lo que es justo que tenga un tratamiento especial. Además, si esta educación fuese claramente mejor podría darse que haya personas que la prefieran pese a poder acceder a la educación pagada, lo que produciría más integración y mejoría de los aprendizajes como consecuencia del aumento de la mixtura social. En principio este trato sería para la educación municipal. Pero podrían entrar a un sistema semejante establecimientos gratuitos de educación particular sin fines de lucro (Tercer Sector), que acepten darse las mismas normas que deben tener los municipales en cuanto a acceso y retención de alumnos y que estén de acuerdo con comprometerse a un plan de mejoramiento.

Otros dos temas que implican un cambio profundo en las regulaciones del sistema son:

- La *revisión del financiamiento compartido* ya que como está contribuye a segmentar y/o a generar distinciones sociales que no van en la dirección de un sistema igualitario. Se trata de un punto complejo, pues bien es claro que contribuye a cristalizar segmentaciones del sistema educativo, aparece en el panorama actual de la educación chilena como un fenómeno irreversible, entre otras cosas por lo cuantioso de los recursos implicados.
- La *revisión de la administración municipal de la educación*. Esto implica diversas cosas. Habría que redefinir el diseño territorial del sistema escolar municipal y crear nuevos distritos territoriales que redistribuyan los recursos y capacidades. El objetivo es lograr unidades de administración de un



tamaño tal que puedan dar apoyo técnico y administrativo a sus escuelas, lo que hoy es imposible dado el tamaño excesivamente reducido de la mayoría de los municipios. Además, es necesario profesionalizar la gestión municipal de la educación y flexibilizar los marcos regulatorios que constriñen la gestión de los docentes y de los recursos financieros.

Por último, dos puntos adicionales de distinto orden:

- Todas las consideraciones de igualdad y no discriminación obligan a tomar en serio y darle urgencia a la formulación e implementación de *una política de educación intercultural coherente* y seriamente integrada a las restantes políticas.
- Una observación muy actual se refiere a la reciente ley del 15%. Se hizo ver que lo interesante de la propuesta del 15% es que aborda en una sola medida muchos de los aspectos críticos mencionados anteriormente. Pero también se llamó la atención sobre la importancia de cautelar los detalles reglamentarios, para

impedir que la medida signifique que los establecimientos más pobres pierdan a sus mejores alumnos, con lo que se deterioraría la calidad del resto, y para evitar la segregación intra establecimiento.

#### 4. El foco de la política: buenas escuelas

En distintos momentos del Seminario se advirtió que para lograr una educación equitativa es central *poseer muy buenas escuelas también en los lugares alejados y pobres*. "Esa es la primera prioridad de la política futura" (Molina). Para lograrlo es importante llegar a diversos arreglos institucionales que superen dos dicotomías que han surgido y que oscurecen las cosas.

- Para tener una buena escuela hay que *tener simultáneamente mejores directores y mejores profesores*. Las políticas deben propiciar el refuerzo mutuo, sistémico e ínter causal entre las medidas orientadas a lograr una buena gestión, con aquellas que buscan que los maestros orienten mejor el aprendizaje de sus alumnos.
- *Más autonomía para las escuelas y los docentes, pero también y al mismo tiempo más red, más y mejor supervisión* (asesoría). La autonomización de los actores permite el despliegue de la creatividad y obliga a más responsabilidad, pero asimismo es importante quebrar el aislamiento de las escuelas, no dejarlas solas. Las orientaciones claras, el liderazgo y el reconocimiento del Ministerio a lo que las escuelas realizan es muy crucial. Normalmente muchos de los rasgos subjetivos de los actores de las escuelas que lo hacen bien se propician en este juego de autonomía y apoyo ■