

## Cuotas obligatorias de alumnos “vulnerables” en la educación subvencionada: Antecedentes para la Discusión

LORETO FONTAINE C.

- El nuevo proyecto de ley de Jornada Escolar Completa exige que las escuelas incluyan en su matrícula un 15% de alumnos que “presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y familiar”. Esta medida tendrá consecuencias importantes sobre el sistema escolar y merece una reflexión más detenida y una discusión más amplia. Se trata de una medida de resultados dudosos que no resuelve la baja calidad general de nuestra educación. Este es el principal problema y no se soluciona redistribuyendo a los alumnos.
- Con este tipo de medidas se buscan dos tipos de objetivos diferentes. El primero, al que llamamos de “igualdad de oportunidades educativas” se centra en las ganancias de aprendizaje que significa para los alumnos de nivel socioeconómico bajo el acceder a escuelas mejores y que atienden también a alumnos de nivel más alto. El otro, al que llamamos de “educación cívica” se relaciona con los beneficios que trae para la sociedad en general la convivencia de alumnos de diversos grupos sociales durante la vida escolar.
- Es poco probable que se alcancen estos objetivos. La baja calidad general de nuestro sistema escolar no garantiza que al re-distribuir un 15% de los alumnos vulnerables quedarán ubicados en escuelas que les garanticen mejores aprendizajes. Una buena integración dentro de una escuela se logra cuando hay un compromiso real de toda la comunidad escolar con ese objetivo. La fórmula de una cuota de alumnos impuestos crea tensiones innecesarias que pueden actuar en contra de los objetivos buscados y no ayuda a que se cree esa ética.
- Tenemos un sistema escolar basado en la libre elección de los padres y que permite la libertad de proyecto educativo. Estos dos aspectos son complementarios y no se entiende uno sin el otro. Cuando los padres eligen un proyecto eligen en el fondo una comunidad educativa comprometida con ese proyecto. Es necesario preservar la capacidad del establecimiento de mantener ese compromiso. Para ello, las escuelas debieran poder exigir ciertos requisitos de admisión, de modo de ofrecer a los padres una garantía de que los objetivos prometidos serán cumplidos.
- El concepto de cuota obligatoria si no involucra al mismo tiempo el respeto a esos requisitos amenaza la libre elección por parte de los padres y la libertad de proyecto educativo, dos elementos de nuestro sistema escolar que ofrecen el mayor potencial para efectivamente elevar la calidad general de la educación.
- Como solución alternativa para la integración de los alumnos más vulnerables proponemos una subvención diferenciada que les permita a los más pobres acceder a escuelas de financiamiento compartido. Como antecedente para abrir la discusión hemos calculado una subvención equivalente al promedio del financiamiento compartido. Esto costaría al Estado 81.917 millones de pesos y beneficiaría aproximadamente a 540.000 alumnos, representando un 4,1% del presupuesto actual del Ministerio de Educación. Esta medida se podría implementar en forma gradual en 5 años o más.

Loreto Fontaine C. M. S. en Educación, Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

Este documento se basa en uno más amplio que se publicará próximamente en la serie Documentos de Trabajo del CEP.

El proyecto actualmente en discusión, que modifica la ley de jornada escolar completa, exige como requisito para la subvención el que las escuelas incluyan en su matrícula un 15% de alumnos que “presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y familiar. Se trata de una reforma determinante para la futura institucionalidad del sistema escolar, ya que toca aspectos estructurales que tienen que ver con la libertad de elección y con la libertad de proyecto educativo, reconocidos en la constitución como derechos enmarcados dentro de la libertad de enseñanza.

Nuestro sistema escolar está organizado en tres tipos de dependencia (particular pagado, particular subvencionado y municipal), permite la libre elección de establecimientos e incluye una modalidad de financiamiento compartido por la cual los padres pueden aportar recursos para la educación de sus hijos dentro del sector subvencionado. Este sistema es percibido por algunos como excesivamente segmentado ya que se ha producido una suerte de especialización de cada una de las modalidades, de modo que la educación municipalizada se ha hecho cargo de los sectores más vulnerables, mientras que a la educación particular subvencionada y pagada acuden los alumnos de sectores más acomodados. La obligación de incluir un porcentaje de alumnos vulnerables bajo pena de perder la subvención busca que las escuelas se esfuercen por una mayor integración, intentando probablemente la eliminación de barreras de entrada que se perciben como discriminatorias contra los más pobres.

Este documento analiza la tensión que se produce entre esta intención y dos elementos claves de nuestro sistema: la libre elección por parte de los padres y la libertad de proyecto educativo. Son precisamente estos componentes del sistema las que presentan un mayor potencial para efectivamente elevar la calidad general de la educación.<sup>1</sup> La medida comentada debilita estos

elementos sin contribuir en nada a mejorar la calidad. También se muestran antecedentes que ponen en duda que la medida logre los objetivos buscados.

### Algunos datos del problema

La estructura del sistema educacional chileno presenta elementos que pueden incrementar la segmentación socioeconómica de las escuelas. Estos riesgos son bien conocidos en la literatura sobre el tema, pero también son ampliamente reconocidos los beneficios que reportan.<sup>2</sup>

1. En nuestro sistema, el mecanismo para distribuir el alumnado entre las escuelas se basa en la **libre elección** por parte de los padres. Pareciera ser inherente en un sistema de libre elección de los padres, que se dé una cierta segmentación espontánea creando comunidades escolares más bien homogéneas. Hay estudios que demuestran que en la toma de decisiones sobre la escuela a donde se envían los hijos, los padres consideran, además de los factores académicos, otros como la reputación de la escuela, la convivencia dentro de ella, la disciplina, y los otros niños que asisten.<sup>3</sup> En especial cuando no existen buenos mecanismos para informar a los

<sup>1</sup> Véase Fontaine, L. y Eyzaguirre, B., “Una estructura que presione a las escuelas a hacerlo bien” en *¿Qué hacer ahora? Propuestas para el desarrollo*, H. Beyer y R. Vergara (eds.), Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2001.

<sup>2</sup> Véase al respecto, González, P., “Financiamiento, incentivos y reforma educacional” en *La Reforma Educacional Chilena*, J. E. García-Huidobro (ed). Editorial Popular: España, 1999.

<sup>3</sup> Adler, M., Petch, A. y Tweedy, J., *Parental choice and educational policy*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1989. Citado en Cobb, C. D. y Gene, G. V. “Ethnic Segregation in Arizona Charter Schools”, *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 7, N° 1, 1999.

padres sobre la calidad de la enseñanza impartida en la escuela, éstos tienden a considerar la composición social de un colegio *como indicador de calidad*, produciéndose una mayor demanda en las escuelas cuyo alumnado se percibe como de mejor nivel socioeconómico.<sup>4</sup>

El mecanismo de libre elección tiene un gran potencial para generar calidad. Los padres se comportan como clientes, evalúan las diferentes ofertas y pueden “votar con los pies”, retirando a sus hijos si sus demandas no son satisfechas. La elección del colegio para cada alumno se ubica no en un funcionario anónimo, sino en sus padres. A los padres de niveles más pobres, se les da la oportunidad así de escapar de malos colegios y también de acceder a una oferta más diversificada en cuanto a valores o atención a sus necesidades especiales. Esta posibilidad de escoger ha producido en Chile un éxodo desde la educación municipal hacia la particular subvencionada.

2. Nuestro sistema admite una **diversidad de proyectos educativos** que está amparada en la Constitución. En la medida que cumplan con los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos determinados por la LOCE, los colegios pueden diseñar una amplia variedad de ofertas curriculares, tanto en las escuelas particulares pagadas como en el sector particular subvencionado. Esta variedad de opciones tiene el potencial de enriquecer inmensamente la cultura, atrayendo iniciativas de variados ori-

<sup>4</sup> Véase la experiencia en Nueva Zelanda, donde existe desde 1991 un sistema de elección libre por parte de los padres. Fiske, E. B. y Ladd, H. F., *When schools compete, a cautionary tale*, Brookings Institution Press: Washington, 2000.

genes e inspiraciones y aportando diversidad y originalidad.

La existencia de proyectos educativos propios y originales hace inevitable que algunos colegios, de una manera u otra exijan que sus alumnos cumplan con ciertos requisitos para ser admitidos, de modo de ofrecer a los padres una garantía de que los objetivos prometidos serán cumplidos. Estos requisitos pueden referirse a asegurarse de que la familia comparta y se comprometa con los valores o el proyecto de la escuela; en otros casos, pueden referirse a la adecuación de los talentos o capacidades del alumno al proyecto específico del colegio y pueden expresarse en la exigencia de un examen o de una nota de cursos anteriores. En algunos casos el que no se den a conocer los criterios de selección o el costo excesivo de sus procesos de selección ha llevado a que sus políticas de admisión sean percibidas como arbitrarias o incluso como discriminatorias. Estas falencias pueden corregirse, pero no debieran impedir la existencia de procesos selectivos de admisión. Estos son indispensables, tanto en los casos en que la demanda supera las vacantes como en el caso de colegios enfocados a un tipo de alumno con capacidades o características específicas. En este sentido, hace bien el nuevo proyecto de ley en exigir transparentar el proceso de admisión de modo que los requisitos de entrada sean conocidos por todos los interesados y se eviten arbitrariedades.

La libertad de proyecto y la libre elección de establecimiento por parte de los padres son complementarias y no se entiende una sin la otra. Cuando los padres eligen un proyecto eligen también a los otros padres y a los otros alumnos que ese proyecto

atrae. Eligen en el fondo una comunidad educativa comprometida con ese proyecto y es necesario preservar la capacidad del establecimiento de mantener ese compromiso.<sup>5</sup>

3. Se considera que la modalidad de **financiamiento compartido** tiende a producir colegios que agrupan a alumnos de un cierto nivel de ingresos. Si bien esto puede ser real, hay que considerar que desde su creación siempre esta modalidad consideró mecanismos obligatorios de becas, que alcanzan hasta un 10% del alumnado en los establecimientos que cobran mensualidades más altas. De hecho, según los datos del SIMCE 1999, estas escuelas tenían un 5% de alumnos de vulnerabilidad alta, probablemente gracias a este sistema de becas. La modalidad de financiamiento compartido ha experimentado un marcado crecimiento en los últimos años, y en la actualidad atiende alrededor de un millón de alumnos. La mayor parte de ellos paga menos de 10.000 pesos mensuales y en conjunto, aportan 126.144 millones de pesos anuales. El crecimiento continuo del financiamiento compartido revela que hay un importante grupo de padres deseosos de contribuir con recursos propios a la educación de sus hijos, probablemente apostando a conseguir una mejor calidad y atención.

<sup>5</sup> Véase Sierra, L., "Cuotas obligatorias de alumnos vulnerables en la educación subvencionada: Defectos constitucionales", *Puntos de Referencia*, 266, Centro de Estudios Públicos, junio 2003.

### ¿Cuántos alumnos vulnerables hay y dónde están?

El proyecto de ley no define del criterio que se emplearía para determinar la vulnerabilidad. Para este estudio hemos definido como de **vulnerabilidad alta** a los alumnos cuya madre no tiene estudios de básica completa y cuyo ingreso familiar es menor a \$100.000 según los datos proporcionados en la encuesta del SIMCE de 4° básico de 1999. Según esta definición, en 1999 había en 4° básico un 17% de alumnos de vulnerabilidad alta, aproximadamente 51.000 alumnos.<sup>6</sup> En todo el sistema escolar esta cifra ascendería a alrededor de 540.000 alumnos<sup>7</sup>. El examen de los datos SIMCE 1999 comprueba que los alumnos de vulnerabilidad alta se concentran principalmente en la dependencia municipal. (Ver Tabla 1).

**TABLA 1**  
PORCENTAJE DE LOS ALUMNOS VULNERABLES ATENDIDOS EN CADA DEPENDENCIA

DEPENDENCIA	Vulnerables
DAEM	61%
Corporaciones municipales	19%
Part. subvencionados gratuitos	14%
Part. subvencionados financiamiento compartido	5%
Particulares pagados	0%
TOTAL	100%

<sup>6</sup> El porcentaje de alumnos vulnerables se ha calculado sobre el total de alumnos que presenta dato en al menos una de las variables-ingreso en el hogar o educación de la madre, que corresponde al 87% de la matrícula total. El 13% de los alumnos que no tiene dato para ninguna de ellas se distribuyen en forma similar entre dependencias y categoría de vulnerabilidad de la JUNAEB, por lo que no es de esperar que haya sesgo en la estimación. Los 51.000 alumnos se han obtenido al imputar el 17% obtenido de los alumnos con dato en al menos una variable al total de alumnos en cuarto básico en 1999.

<sup>7</sup> Corresponde al 17% de la matrícula escolar total (educación básica y media).

La mayoría (69%) de los alumnos vulnerables se encuentra en zonas donde el porcentaje de alumnos vulnerables es mayor o igual a 15%. Se entiende por zona al área urbana o rural de una misma comuna.

Los Departamentos de Administración de la Educación Municipal (DAEM) tienen la mayor proporción de escuelas que cumplen la cuota del 15% de alumnos con vulnerabilidad alta. Le siguen los municipios con corporaciones, con un 62% de sus escuelas en esta categoría. En el sector particular sólo el 9% de las con financiamiento compartido llegan a tener ese porcentaje, mientras en las gratuitas lo logra el 55%.<sup>8</sup> (Ver Tabla 2).

**TABLA 2**  
PORCENTAJE DE ESCUELAS CON UN 15% O MÁS DE ALUMNOS DE VULNERABILIDAD ALTA

DEPENDENCIA	%
DAEM	85%
Corporaciones municipales	62%
Part. subvencionados gratuitos	55%
Part. subvencionados financiamiento compartido	9%
Particulares pagados	0%

La distribución de las escuelas de cada modalidad no es homogénea, debido al alto grado de segregación espacial en el país. En base a los mismos datos, se observa que sólo el 22% de las escuelas con financiamiento compartido se encuentra en zonas vulnerables. Se define zona vulnerable como aquella en que el 15% o más de sus alumnos son de vulnerabilidad alta. En cambio, un 61% de las escuelas particulares gratuitas se ubica en este tipo de zonas. De las corporaciones municipales, un 38% de las escuelas se encuentran en zonas vulnerables. En cuanto a los DAEM, el 82% se ubica en zonas

<sup>8</sup> Base de datos SIMCE 4° básico, 1999.

donde el porcentaje de alumnos vulnerables es mayor o igual a 15%.<sup>9</sup>

### Objetivos de la medida

Existen al menos dos tipos de argumentos que sustentan la idea de que la convivencia en las escuelas de alumnos de diferentes estratos sociales es beneficioso para la sociedad en general. El primer grupo de argumentos, al que denominaremos “objetivos de igualdad de oportunidades educativas” se centra en las ganancias de aprendizaje para los sectores de nivel socioeconómico bajo. Los alumnos de este grupo, se sostiene, tendrían una mejor oportunidad educativa en escuelas que atienden también a alumnos de niveles altos. Accederían así a una mejor calidad de instrucción y recibirían una influencia positiva de sus pares (*peer effect*).

Otro grupo de argumentos, al que llamamos “objetivos de educación cívica”, se refiere a los efectos que esta integración tendría para la convivencia general de la sociedad. La escuela se percibe como un lugar donde se aprenden las virtudes necesarias para la vida democrática, “donde se aprende la ciudadanía”,<sup>10</sup> donde la experiencia de la diversidad permite prepararse para una sociedad pluralista.

### Igualdad de oportunidades

La evidencia de todas las mediciones educacionales tiende a mostrar que las escuelas que atienden una población de nivel socioeconómico mayoritariamente bajo obtienen *como gru-*

<sup>9</sup> Véase para mayores detalles sobre distribución de vulnerabilidad Le Foulon, Carmen, “Cuotas obligatorias de alumnos vulnerables en la educación subvencionada: Un diagnóstico”, *Puntos de Referencia*, 268, Centro de Estudios Públicos, junio 2003.

<sup>10</sup> Peña, Carlos, Educación y familia, *El Mercurio*, 30 de julio, 2002.

po menores rendimientos académicos que las que atienden a sectores medios y altos. También existe un cuerpo importante de investigación que demuestra que, dentro de un mismo colegio, los alumnos de nivel socioeconómico bajo tienen peores rendimientos que los de nivel alto, lo que ha llevado a muchos a subestimar el efecto que puede tener la escuela, atribuyendo los logros de aprendizaje sólo a factores del hogar y de la cultura familiar. Se ha alimentado así una concepción muy utilizada últimamente, una suerte de determinismo educacional que sugiere que es imposible obtener mejores resultados con ese grupo.<sup>11</sup>

Afortunadamente no es así. Se reportan numerosas excepciones tanto en nuestro país como en el extranjero que dan cuenta de experiencias notablemente exitosas con mayoría de alumnos de extrema pobreza.<sup>12</sup> También hay estudios que sugieren que cuando alumnos de clase media se encuentran *en una relación de minoría* entre alumnos de nivel socioeconómico bajo, disminuyen su rendimiento académico.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> En 1966, el Coleman Report afirmaba que “las escuelas tienen poca influencia sobre el logro de un niño que no dependa de su ambiente y contexto social en general”. Estudios posteriores han concluido que escuelas con ciertas características determinadas pueden afectar el aprendizaje de los estudiantes provocando ganancias en el aprendizaje que superan lo que se podría esperar dadas sus características familiares y ambientales. Véase Marzano, R. J. *A new era of school reform: going where the research takes us*. Mid-continent Research for Education and Learning, 2000 website mcrel.org

<sup>12</sup> Véase Beyer, H. “Falencias institucionales en educación: reflexiones a propósito de los resultados del TIMMS” *Estudios Públicos*, 82, Otoño, 2001, Santiago, pp. 22-23. Véase también Carter, S. *No excuses*, The Heritage Foundation, Washington, 2000.

<sup>13</sup> En el NAEP (Prueba americana equivalente a nuestro SIMCE) de 4° básico de 2000, en el subtest de matemáticas, los alumnos de “clase media”, no elegibles para programas de alimentación escolar gratuita muestran un rendimiento menor cuando asisten a colegios donde la mayoría se califica como de bajos ingresos (75% de estudiantes con raciones gratuitas). Una relación inversa se observa cuando alumnos de bajos ingresos se encuentran en escuelas con predominio de alumnos de cla-

Por lo tanto, más que suponer una relación simplista de causa-efecto entre nivel socioeconómico y rendimiento escolar, parece razonable sostener que existe un sinnúmero de relaciones complejas entre los compañeros, las expectativas, la familia y la labor de la escuela, que hacen difícil predecir el peso relativo de cada factor.

El menor rendimiento de las escuelas que atienden mayoría de alumnos de nivel socioeconómico bajo podría explicarse en parte por qué estas escuelas en general logran allegar menos recursos, tienen más dificultades para obtener buenos profesores, carecen del efecto de “control de calidad” y de los aportes de recursos que entregan los padres de clase media y tienen bajas expectativas de sus estudiantes que se traducen en un currículum menos exigente. No menos importante es la influencia atribuida a los pares: si bien no todas las investigaciones acerca del *peer effect* sobre el rendimiento escolar son concluyentes, es razonable asumir al menos que hay un aprendizaje que se trasmite de unos alumnos a otros y que el conjunto de los pares determina las expectativas y actitudes de los profesores y la valoración que el grupo hace del aprendizaje y del trabajo escolar.<sup>14</sup>

se media. Estos datos así como otros citados en el mismo estudio deben mirarse con cautela pues ninguno de ellos controla el sesgo de selección que puede darse. Kahlenberg, R. *Economic school integration, an update*. The Century Foundation, Issue Brief series, www.tfc.org.

<sup>14</sup> Estos datos tienden a confirmar la idea de que desde el punto de vista educacional conviene evitar la concentración de alumnos de sectores bajos en los colegios. Esta idea ha llevado a varios distritos educacionales norteamericanos a re-organizar la distribución de los alumnos en las escuelas, tomando en cuenta el ingreso de la familia como uno de los factores, buscando que cada colegio la composición del alumnado no sobrepase más del 40% de alumnos de nivel bajo y, en algunos casos, también no más del 25% de alumnos de bajo rendimiento. Véase Kahlenberg, R., *Economic school integration, an update*. The Century Foundation, Issue Brief series, www.tfc.org

### Educación cívica

Se percibe como deseable, desde el punto de vista del bien de toda la sociedad, que la escuela proporcione a los jóvenes el contacto con personas que representen diversos segmentos de la sociedad. Esta convivencia generaría consensos para la vida social, produciendo la unidad cultural necesaria para el desarrollo de una visión unificada del país. Pero no basta con solo admitir alumnos de diversos segmentos en las proporciones adecuadas, sino que debe darse la calidad de convivencia necesaria para lograr integración y formación de valores cívicos. Para esto se requiere, en primer lugar, un compromiso real de la comunidad escolar, basado en una convicción ética tanto de la escuela como de los padres y que disponga a un esfuerzo de todas las partes. Integrar alumnos de muy diferentes niveles tanto en lo socio-económico como en aprendizaje requiere también de decisiones educacionales de cierta trascendencia, en cuanto al currículum y a la distribución de los alumnos en niveles según sus necesidades. Existen estudios sobre experiencias de colegios públicos étnicamente integrados en Estados Unidos que advierten contra los peligros de una segregación oculta, muchas veces no intencionada, *dentro del colegio*. Esta se traduce en grupos de alumnos que no interactúan ni se conocen entre ellos<sup>15</sup>, o en prácticas pedagógicas segregadoras como asignar a cursos especiales a los alumnos de determinado grupo racial o social en razón de su rendimiento más bajo. Sólo escuelas que asuman con convicción y vigor, como un objetivo educa-

<sup>15</sup> Véase Greene, J. y Mellow, N. Integration where it counts: a study of racial integration in public and private school lunchrooms, www.schoolchoices.org. También Greene, Jay P. 1998. "Civic Values in Public and Private Schools" en Paul E. Peterson y Bryan C. Hassel's (eds.) *Learning from School Choice*. Washington, D.C. Brookings Institution Press.

cional prioritario, la integración de alumnos de diversos sectores, pueden tener éxito en este cometido.

### Resultados dudosos

Los antecedentes expuestos que muestran diferencias considerables entre comunas en la distribución de los alumnos más vulnerables, revelan que cambiar la composición socioeconómica del alumnado de las escuelas no sería factible a menos que se decidiera trasladar los alumnos de comuna, ya que la mayoría (78%) de los alumnos vulnerables se encuentran en comunas donde la media de vulnerabilidad de todas las escuelas es mayor a 15%.

Por otra parte, la sola redistribución más o menos obligada de los alumnos más vulnerables no parece garantizar el logro de ninguno de los dos objetivos que en general se persiguen. La baja calidad general de nuestro sistema escolar no garantiza que al re-distribuir un 15% de los alumnos vulnerables quedarán ubicados en buenas escuelas. Sólo un 28% de todas las escuelas subvencionadas alcanzó un rendimiento aceptable en el SIMCE de lenguaje de 4° básico del año 1999.<sup>16</sup> Aproximadamente 35% de los alumnos subvencionados atienden esas escuelas. En tanto sólo 14% de las escuelas, (que atienden al 17% del alumnado subvencionado) lograron este rendimiento en matemáticas. (Ver Tabla 3). No hay ninguna seguridad de que al re-

<sup>16</sup> Consideramos "aceptable" estar en o sobre el "nivel de desempeño medio" definido por el MINEDUC. Para establecer el puntaje que correspondió al desempeño medio en 1999 se utilizó el siguiente procedimiento. Para lenguaje se calculó el puntaje que corresponde al percentil 50 ya que el 50% de los alumnos se ubicó en el nivel de desempeño medio o superior según la información proporcionada por el SIMCE. Para lenguaje esto es 254 puntos. Para Matemáticas corresponde al puntaje del percentil 63, esto es 267 puntos. Véase Tabla "Porcentajes de alumnos en cada nivel de desempeño", folleto SIMCE 2002, p. 14.

cibir un mayor contingente de alumnos vulnerables estas escuelas lograrían mantener sus actuales niveles promedio de aprendizaje.

**TABLA 3**  
NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS SUBVENCIONADOS  
CUYO PROMEDIO ESTA EN O  
SOBRE EL NIVEL DE DESEMPEÑO MEDIO  
(SIMCE 4° básico 1999)

DAEM	Total	Leng. Matem.	Leng. Matem.		
DAEM	2.411	383	177	16%	7%
Corporación					
Municipal	782	12	53	16%	7%
Particular Subv.	943	296	143	31%	15%
Part. Subv.					
Fin. Comp.	838	560	331	67%	39%
TOTAL	4.974 (28%)	1.368 (14%)	704		

Con respecto al objetivo de educación cívica, la fórmula de una cuota de alumnos impuestos crea tensiones innecesarias que pueden actuar en contra de los objetivos buscados y no parece ayudar a que se cree esa ética. La inserción obligada de un grupo de niños que los profesores perciben como “difíciles”<sup>17</sup>, que no cumplen con los requisitos que la escuela juzga necesarios para su proyecto o que han dejado fuera un grupo que sí los cumple, puede redundar en que estos alumnos no serán bien recibidos y producir acciones de rechazo.

### Una proposición arriesgada

El concepto de una cuota fija y obligada de alumnos vulnerables introduce fuertes distorsiones en el sistema, produce descontento entre

<sup>17</sup> Se sabe que en igualdad de condiciones los profesores prefieren trabajar en escuelas con alumnos de clase media. Véase al respecto Fiske, E. B. y Ladd, H. F., *When schools compete, a cautionary tale*, Brookings Institution Press, Washington, 2000.

muchos actores involucrados y puede ciertamente desprestigiar la idea de buscar una mayor integración social en las escuelas. Las medidas que se decidan deberían considerar:

- a) Que se respete la **libertad de proyectos educativo**, estableciendo que los postulantes vulnerables deben cumplir con los otros requisitos que tiene el establecimiento. Las escuelas tienen un compromiso adquirido con los padres en cuanto a llevar a cabo un cierto proyecto. La inclusión de un grupo de alumnos sin las capacidades exigidas o que no comparte el proyecto puede arriesgar la capacidad de la escuela de cumplir con ese compromiso. Es importante que los colegios puedan tener procedimientos que les aseguren mantenerlo. La transparencia de los procesos de admisión, también exigida en este proyecto de ley, hará evidente que un grupo de postulantes que sí cumple con los requisitos exigidos ha sido rechazado a favor de otro que no los cumple. La comunicación clara y precisa tanto sobre los procesos de admisión como sobre los reglamentos de disciplina, iguales para todos los postulantes, vulnerables o no, ayudaría a evitar fricciones en relación a este punto, a la vez que sería un freno para posibles discriminaciones arbitrarias.
- b) Que se respete la **libertad de elección de los padres**: El texto del proyecto establece que quedan exentas de sanciones las escuelas que no cumplan el requisito “cuando no se hayan presentado postulaciones suficientes para cubrir el porcentaje requerido”. No está claro cómo se demostrará el que no se haya presentado el número suficiente de postulaciones. Es importante aclarar este punto para que no se vulnere el derecho de los padres de elegir libre-

mente la escuela. Si se mantiene la idea de cuota obligatoria, será fácil para una municipalidad intentar cumplir estas cuotas sin consultar a los interesados, simplemente asignando centralizadamente a los alumnos y distribuyendo los vulnerables de modo que todas las escuelas mantengan su subvención. Con este esquema probablemente serían los más pobres los únicos que no elegirían escuela.

- c) Que se mantengan **las reglas del juego para los sostenedores** particulares: En términos generales, si se quiere lograr dentro del sistema particular subvencionado una cultura de inclusión, que cumpla el objetivo de “educación cívica” anteriormente descrita, hay que originar un gran contingente de colegios de carácter abierto e incluyente. En este sentido vale la pena incentivar el aporte de los privados ya que, por definición, la empresa privada no es excluyente y tiene la capacidad de adaptarse a diferentes nichos y satisfacer una variedad de demandas diferentes. Dentro de la lógica de la empresa privada, cuando los colegios tienen mucha demanda (es decir la educación que proponen gusta a muchos), en lugar de excluir optan por expandir su acción aumentando su matrícula o creando nuevos colegios.<sup>18</sup>

### Una proposición alternativa

Para facilitar la integración de los alumnos más vulnerables, hay que buscar mecanismos más eficaces y más acordes con las características de nuestro sistema escolar. Proponemos

<sup>18</sup> Así muchos colegios privados han creado sucursales. En la educación municipal un ejemplo interesante de lo mismo es el del Instituto Nacional que ha sido recientemente “duplicado” en la comuna de Maipú.

una subvención diferenciada que permita a los más pobres acceder a escuelas con financiamiento compartido. Como antecedente para abrir una discusión sobre esta idea hemos calculado una subvención equivalente al promedio del financiamiento compartido. Si se entrega a los alumnos de vulnerabilidad alta definidos según el criterio adoptado en este trabajo, este subsidio costaría al estado 81.917 millones de pesos y beneficiaría aproximadamente a 540.000 alumnos, representando un 4,1% del presupuesto del ministerio de Educación. Esta medida se podría implementar en forma gradual en 5 años o más, de acuerdo al crecimiento esperado del país.

Esta modalidad mantiene el mecanismo de subsidio a la demanda, entregando más poder a los más pobres, aumentando sus posibilidades de elección (al darles acceso a escuelas de financiamiento compartido) y les proporciona una mejor base para exigir una buena atención. Además incentiva a todas las escuelas (municipales y particulares) a hacer un esfuerzo especial por atraer a estos niños, ofreciéndoles programas de acuerdo a sus necesidades. En las localidades donde no hay posibilidades de elección (zonas rurales, comunas sin escuelas particulares, etc.), se les aseguraría una mejor calidad de educación ya que las escuelas existentes obtendrían mayores ingresos, que les permitiría mejorar los sueldos de los profesores, tener menos niños por curso, etc.

### Referencias

- Adler, M., Petch, A. y Tweedy, J., *Parental choice and educational policy*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1989.
- Beyer, H., “Falencias institucionales en educación: Reflexiones a propósito de los resultados del TIMSS”, *Estudios Públicos*, 82, Otoño 2001, Santiago.

- Fiske, E. B. y Ladd, H. F., *When schools compete, a cautionary tale*, Brookings Institution Press, Washington, 2000.
- Fontaine, L. y Eyzaguirre, B., "Una estructura que presione a las escuelas a hacerlo bien" en *¿Qué hacer ahora? Propuestas para el desarrollo*, Beyer, H. y Vergara, R. (eds.), Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2001.
- González, P., "Financiamiento, incentivos y reforma educacional" en *La Reforma Educativa Chilena*, J. E. García-Huidobro (ed). Editorial Popular, España, 1999.
- Greene, Jay P., "Civic Values in Public and Private Schools." en Paul E. Peterson y Bryan C. Hassel's (eds.) *Learning from School Choice*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998.
- Kahlenberg, R., "Economic school integration, an update" The Century Foundation, *Issue Brief series*, www.tfc.org.
- Le Foulon, C., "Cuotas obligatorias de alumnos vulnerables en la educación subvencionada: un diagnóstico", *Puntos de Referencia*, 268, Centro de Estudios Públicos, junio 2003.
- Marzano, R. J., *A new era of school reform: going where the research takes us*. Mid-continent Research for Education and Learning, 2000 www.mcrel.org
- Peña, C., "Educación y familia", *El Mercurio*, 30 de julio, 2002.
- Sierra, L., "Cuotas obligatorias de alumnos vulnerables en la educación subvencionada: problemas constitucionales", *Puntos de Referencia*, 266, Centro de Estudios Públicos, junio 2003.
- SIMCE 1999, Base de Datos.



# Sumario

Nº 90 Otoño 2003

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS  
Monseñor Sótero Sanz 175,  
Fono 231 5324

# ESTUDIOS PÚBLICOS

[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

*El "seguro" para los subcampeones  
electorales y la sobrevivencia de la Concertación* **John M. Carey y Peter Siavelis**

*Barras bravas: Teoría económica y fútbol* **Enrique Gherzi**

*Exigencias para la construcción de una prueba  
de selección a la universidad* **Bárbara Eyzaguirre**

*Técnicas de medición en pruebas de admisión  
a las universidades* **Francisca Dussailant**

*La necesaria complementariedad entre teoría clásica de la  
medición (TCM) y teoría de respuesta al ítem (IRT)* **Jorge Manzi y Ernesto San Martín**

*Teoría clásica de medición o teoría de respuesta al ítem:  
La experiencia sueca* **Christina Stage**

*Tomás de Aquino: Libertad, razón y bienes humanos* **John Finnis**

*La transformación de la visibilidad* **John B. Thompson**

*Del humor, del dolor, y de la risa:  
Crónica de una depresión* **Alfredo Bryce Echenique**

*El feminismo en retirada: A propósito del libro Right-Wing  
Women in Chile: Femenine Power and the Struggle  
against Allende 1964-1973, de Margaret Power* **Ana María Stuvén**

## Documentos

*Antología del Defensor de la Paz, de Marsilio de Padua* **Óscar Godoy Arcaya**

*Regulación del financiamiento de la actividad política* **Comisión Asesora Presidencial**

**SUSCRIPCIONES: Anual \$ 9.000 • Bianual \$ 13.500 • Estudiantes \$ 5.000**