

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/318471752>

# Revisitando el debate sobre la Ley de Inclusión

Chapter · January 2015

CITATIONS

10

READS

315

1 author:



[Alejandro Carrasco](#)

Pontificia Universidad Católica de Chile

65 PUBLICATIONS 498 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



School Choice in Chile [View project](#)



Análisis del estado de implementación del Programa Liceos Bicentenario de Excelencia - DIPRES [View project](#)

Editorial: Ediciones UC

Páginas: 662

ISBN : 978-956-14-1724-3

Santiago, Chile



## IDEAS EN EDUCACIÓN

# REFLEXIONES Y PROPUESTAS DESDE LA UC

Ignacio Sánchez D.

Editor

COLECCIÓN ESTUDIOS EN EDUCACIÓN

## CAPÍTULO 7

# REVISITANDO EL DEBATE SOBRE LA LEY DE INCLUSIÓN

**ALEJANDRO CARRASCO R.**  
Profesor asistente, Facultad de Educación

## INTRODUCCIÓN

Este artículo es una reflexión general sobre el debate público que suscitó la Ley de Inclusión (en adelante, la Ley) promulgada el primer trimestre de 2015 y cuyos componentes principales son el cese del financiamiento compartido, la eliminación del lucro y la prohibición de selección en establecimientos subvencionados por el Estado en todo el ciclo escolar. No se encontrará en este artículo una revisión sistemática de las leyes ni tampoco un análisis técnico sobre su implementación<sup>1</sup>. En su lugar, el artículo revisita algunas de las más importantes críticas a los principios generales del proyecto de ley. En términos generales la Ley de Inclusión busca reducir la notoria desregulación de la participación privada en la provisión educacional y corregir las imperfecciones que ello genera en las oportunidades educacionales. Sin embargo, el debate evidenció el profundo desacuerdo sobre la importancia de ese propósito. Revisitar el debate que la Ley suscitó busca, como primer paso, hacer explícita esa diferencia con el objeto de extender y profundizar el diálogo sobre una divergencia de fondo en torno a la organización institucional de nuestro sistema escolar. La hipótesis de este artículo es que esas diferencias corresponden a visiones normativas opuestas sobre la educación, su contribución a la sociedad y su funcionamiento. Sin embargo, la crítica de los detractores de la Ley de Inclusión durante el debate político,

1 Una discusión técnica sobre algunos o todos los componentes de la Ley pueden consultarse y descargarse en: Beyer, H. y Eyzaguirre, S. (2014). Fin del Financiamiento Compartido. Análisis del Proyecto de Ley y propuestas. *Puntos de Referencia*, 374; Carrasco, A., Flores, C., Manzi, J., Paredes, R. y Santelices, V. (2014). Eliminación del lucro, selección y financiamiento compartido: problemas, vacíos y posibles alternativas. *Serie Apuntes Legislativos*, 24; Beyer, H., Eyzaguirre, S., Figueroa, N., Gallego, F., Hernández, A. y Ochoa, F. (2014). Propuesta para un buen sistema de Postulación y admisión a establecimientos educacionales en Chile. *Puntos de Referencia*, 388; Carrasco, A., Contreras, D., Elacqua, G., Flores, C., Mizala, A., Santos, H., Torche, F. y Valenzuela J. P. (2014). Hacia un Sistema Escolar más Inclusivo. *Informe de Políticas Públicas*, 03.

académico y público se expresó habitualmente mediante tres modalidades retóricas que el artículo examina: i) no hay suficiente ni conclusiva evidencia que justifique la implementación de la Ley; ii) la Ley viola principios constitucionales fundamentales de nuestra carta magna; iii) la Ley carece de total preocupación por la calidad de la educación. Antes de abordar cada uno de estos puntos, dos alcances adicionales sobre la importancia de visitar el debate sobre la Ley de Inclusión.

Mientras otras legislaciones de política educativa en el país han gozado de amplia legitimidad y apoyo en su aprobación (e. g., Jornada Escolar Completa, ley SEP o Sistema Aseguramiento de la Calidad), la Ley de Inclusión careció de ese consenso. En efecto, la votación del proyecto de ley, tanto en las salas como en las comisiones de ambas cámaras, se resolvió por estrecho margen<sup>2</sup>. Desde luego, el espacio legislativo no resume las posiciones de la sociedad, pero es expresión de su voluntad institucionalizada y, al menos desde ese plano, expresa nuestra posición colectiva sobre asuntos tan importantes como la educación de los niños y jóvenes de Chile. Es evidente que las sociedades democráticas no aspiran al consenso total, sino a un pluralismo donde tengan cabida distintos modos de expresión sobre un conjunto amplio de asuntos. Para ello cuentan con mecanismos que resuelven las controversias en un marco de racionalidad y concordia. Al margen del hecho de que diferentes materias encuentren disenso, el resultado del trámite legislativo de la Ley de Inclusión ilustra el desacuerdo sociopolítico al interior de la sociedad chilena sobre la organización de nuestro sistema escolar. Ahondar en las razones o malentendidos de los desacuerdos puede contribuir a reforzar la legitimidad de la legislación o a su futuro perfeccionamiento.

Otro aspecto relativo a la importancia de visitar el debate refiere al significado del principio de igualdad de oportunidades educacionales que está en la base de las sociedades democráticas occidentales. Ese principio se materializó en los sistemas escolares que construyeron las sociedades capitalistas, especialmente luego de la posguerra, mediante diseños institucionales que lograron revertir el impacto de las desigualdades de origen en las trayectorias educacionales y sociales futuras de los ciudadanos. Si bien dichos sistemas escolares tienen variaciones y especificidades (e. g., Bélgica y Holanda), todos comparten la idea de que la escuela es un

2 La votación de la Ley de Inclusión descansa en votaciones divididas en muchos de sus artículos, reflejando el grado de desacuerdo entre los bloques políticos sobre su conveniencia. Ver: Historia de la Ley N° 20.845, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

espacio público que reconoce en cada cual una igualdad intrínseca. Esa condición es reafirmada por el sistema escolar en la medida en que sus sistemas de acceso y calidad de provisión ignoran la arbitrariedad de la posición social de cada cual. Ese esquema garantiza la combinación de dos principios fundamentales de las sociedades democráticas y prósperas: la libertad individual y la cohesión social. Sin embargo, no fue evidente en el debate, tampoco la importancia del principio de oportunidad educacional ni fue advertido el modo en que Ley de Inclusión avanza en ese principio, fundante en las democracias contemporáneas. Por lo mismo, este artículo sugiere la importancia de reflexionar sobre esta divergencia que, de algún modo, trata sobre nuestro desarrollo futuro<sup>3</sup>.

### ¿LA LEY NO CONTARÍA CON EVIDENCIA SUFICIENTE QUE JUSTIFIQUE SU CONVENIENCIA?

Un aspecto destacable del debate político en torno a la Ley de Inclusión fue la demanda, uso y apropiación de investigación empírica para evaluar la conveniencia de sus componentes, tanto por parte de sus proponentes como detractores. Por parte de estos últimos, se sostuvo que la evidencia no era ni suficiente ni concluyente, es decir, lo recomendable hubiese sido no innovar en la arquitectura institucional del sistema escolar. Al respecto, esta sección plantea que el uso de la evidencia en políticas públicas es un campo controversial no solo en términos de la calidad de la investigación empleada, sino especialmente por la creencia de que esa evidencia es neutral. Por neutral no nos referimos a su grado de independencia política, sino a la consideración epistemológica que toda elaboración científica esta estructurada en supuestos, teorías, modelos, hipótesis que tienen máxima incidencia en todo el ciclo investigativo (preguntas, diseño metodológicos, interpretación de resultados). En esto seguimos a Charles Manski (2013); la evidencia o datos científicos en el campo de las políticas públicas estarán siempre

3 Sobre la importancia de la igualdad de oportunidades y su erosión, en su reciente libro *Our Kids* (2015), Robert Putnam ilustra los mecanismos mediante los cuales la desigualdad socioeconómica en EE. UU., la erosión de las bases asociativas de la sociedad, y reformas educativas basadas en *accountability* intensivo, privatización y competencia han deteriorado crecientemente el principio de igualdad de oportunidades propio de la sociedad norteamericana de la posguerra que favoreciera en el pasado a varias generaciones. Putnam plantea que las políticas educativas y sociales están comprometiendo el progreso democrático y productivo de EE. UU. al dominar la visión de que los niños ajenos no son una preocupación colectiva.

basados en supuestos o teorías, cuyo carácter es siempre no empírico, pero que guían y proveen de significado a la evidencia generada. La implicancia de esto último es que ante datos o evidencia similar caben interpretaciones divergentes según los supuestos o teorías a la base de su generación y análisis. En consecuencia, explicitar esos supuestos o teorías es lo científicamente esperable en un debate de política pública.

Esta sección plantea que es debatible la afirmación relativa a que Ley de Inclusión careció de evidencia suficiente y concluyente. Mientras que para un sector de investigadores sus teorías y supuestos los llevaron a concluir que la evidencia disponible era contundente para justificar la Ley, para otros investigadores sus teorías y supuestos particulares los llevaron a una conclusión opuesta. No se trata entonces de una debilidad de la evidencia, sino de controversias entre comunidades epistémicas que aspiran a influir en las políticas públicas.

Para fines expositivos, distinguimos al menos dos tipos de evidencia. De un lado, evidencia para elaborar “diagnósticos retrospectivos” que permitan justificar una modificación de la situación actual en una área específica, pues ese estado de las cosas generaría perjuicios que justifican su modificación; o bien, lo que denominaremos “diagnóstico prospectivo”, evidencia que permita estimar el impacto futuro que tendrá la política sobre el problema que intenta corregir o lo que busca promover. Se trata de evidencia que permita predecir si la política diseñada corregirá la situación actual y sus potenciales beneficios. Una política pública en un escenario óptimo requiere ambos tipos de evidencia. Es decir, aquella que permita afirmar, primero, que el estado actual de las cosas deber ser modificado por sus efectos indeseados y, segundo, que el nuevo escenario, o la intervención diseñada, generará los efectos esperados.

Es muy importante subrayar que para ambos tipos de evidencia rige la regla epistemológica relativa a que todo el ciclo investigativo esta estructurado inexorablemente en base a teorías (o supuestos) que es imprescindible explicitar.

### Diagnóstico retrospectivo: los datos no hablan por sí mismos

Se afirmó durante el debate que la Ley de Inclusión no se sustenta en un diagnóstico suficiente. Por ejemplo, no habría evidencia que indique que el lucro no genera calidad; tampoco habría evidencia robusta indicando que la segregación escolar es explicada en términos significativos por el financiamiento compartido; ni tampoco evidencia definitiva de que la se-

lección o el financiamiento compartido restrinjan la libertad de elección de los padres y, así, las oportunidades educacionales. Tampoco habría evidencia suficiente para afirmar que los colegios desarrollan procesos de selección excluyendo a estudiantes según atributos discriminatorios. Por el contrario, desde esta perspectiva se afirma que el sistema escolar chileno ha producido una ampliación de la oferta y calidad con este marco institucional, lo que hacen injustificadas las reformas.

La Tabla 1 no es una revisión sistemática de la literatura, solo intenta esbozar los argumentos de la evidencia disponible y controversias asociadas. Es clara la exigencia que el sistema político hizo durante el debate de la Ley a la investigación educacional para justificar la (in) conveniencia de adoptar las medidas introducidas. Lo que se observa en la columna sobre tipo de controversia es que la discusión no está centrada en si existe o no evidencia, sino más bien en su volumen, interpretación y la legitimidad que poseen las diferentes metodologías para diferentes comunidades. Desde la premisa epistemológica mencionada más arriba, lo que en realidad estuvo en juego son los supuestos o teorías de generación e interpretación de datos. Decir que no son concluyentes para aconsejar una determinada política pública consistió en una estrategia retórica basada en teorías particulares.

En primer lugar sobre el volumen, la investigación disponible no es abundante si se la compara con los estudios sobre otros aspectos del sistema escolar. Cada uno de los componentes de la Ley no cuenta con más de cuatro o cinco investigaciones publicadas<sup>4</sup>. Por contraste, considérese, por ejemplo, que sobre las diferencias de desempeño entre los colegios particulares subvencionados y los municipales se cuenta con alrededor de una veintena de estudios empíricos publicados en revistas indexadas de alto impacto (Drago y Paredes, 2011).

4 Por ejemplo, para el lucro los estudios son tres (Chumacero y Paredes, 2008; Elacqua, Martínez y Santos, 2011; Zubizarreta, Paredes y Rosenbaun, 2014). Para la selección son tres (Parry, 1996; Contreras, Bustos y Sepúlveda, 2011; Carrasco, Gutiérrez y Flores, aceptado). Y para el financiamiento compartido respecto de su impacto en la calidad son al menos cuatro (Anand, Mizala y Repetto, 2009; Chumacero, Paredes y Valin, 2009; Mizala y Torche, 2012) y al menos dos sobre impacto en segregación (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013; Elacqua, 2012; Elacqua y Santos, 2013).

TABLA 1  
CONTROVERSIAS EN TORNO A LA EVIDENCIA QUE RESPALDA LA LEY DE INCLUSIÓN

	Diagnóstico a favor	Diagnóstico en contra	Tipo controversia
Lucro	<ul style="list-style-type: none"> <li>Particulares subvencionados con lucro lo hacen igual o levemente mejor en SIMCE que municipales (si no lo hacen peor, entonces su eliminación es injustificada).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Particulares subvencionados sin lucro lo hacen mejor en SIMCE que los con lucro.</li> <li>Particulares subvencionados sin lucro ofrecen más calidad (diversidad de proyecto educativo, tipo de profesores, infraestructura) que los con lucro (si lo hacen igual, entonces no se justifica gasto del Estado).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poca evidencia o preliminar (estudios insuficientes).</li> <li>Interpretación de la evidencia.</li> </ul>
Selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>La selección es reducida en magnitud dado que hay más oferta que demanda en sistema escolar.</li> <li>La selección no es tal, tiene rol de diagnóstico escolar, no asignación de cupos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hay selección arbitraria, es significativa y contribuye a una composición homogénea académica y socialmente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poca evidencia.</li> <li>Límites de la evidencia al no estudiar exclusión efectiva de estudiantes, solo autorreporte de padres y directores.</li> </ul>
Financiamiento compartido (FC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evidencia muestra que es la segregación residencial lo que más explica la escolar.</li> <li>Las diferencias de desempeño SIMCE entre municipales y colegios sin FC, respecto de los CFC, son reducidas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El FC produce segregación escolar.</li> <li>Colegios municipales lo hacen levemente mejor que los establecimientos con FC.</li> <li>Los ingresos extra del FC no son gastados por los establecimientos en calidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Poca evidencia.</li> <li>Interpretación sobre magnitud de las diferencias de desempeño entre dependencias.</li> <li>Metodologías inapropiadas para estudiar efecto en segregación.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Hay factores institucionales o administrativos para explicar este déficit, por ejemplo, la agenda de investigación fue incapaz de anticipar la política pública y la demanda por evidencia para legislar. O

también, el diseño del sistema escolar sin duda afectó la disponibilidad de datos para desarrollar investigación<sup>5</sup>. Probablemente también, el campo de investigadores en política educativa del país es reducido comparado con otras subdisciplinas de la investigación en políticas públicas o educacional. Enseguida, la pregunta crucial es si este monto de evidencia es o no suficiente como diagnóstico para modificaciones en la regulación como sucedió. Al respecto, es importante considerar que la producción de conocimiento es un continuo, especialmente por el mundo social y natural, está en constante transformación y tiene por naturaleza altas dosis de ininteligibilidad. Al margen de esa consideración, las decisiones de política pública obedecen a múltiples consideraciones donde la evidencia es solo una fracción. Por lo mismo, investigación reducida pero de alta calidad confiere bases no óptimas aunque suficientes como para recomendar intervenciones públicas. Los tiempos de la política pública no están alineados con los tiempos de la investigación. A su vez, si se sigue el principio de confirmabilidad (usando similares, diferentes o mejoradas estrategias de diseño, se alcanza resultados similares) en ocasiones dos o tres estudios podrían ser suficientes. Así, podría sostenerse que el volumen de estudios de los que se dispuso no alcanza un óptimo, pero es el mínimo aceptable para justificar los cambios en la legislación dada la convergencia en sus resultados y la calidad de sus metodologías.

En segundo lugar, respecto a las controversias de la interpretación de resultados, es conocida la disputa epistemológica sobre el papel de los valores en la investigación social. Diferentes grupos de valores influyen en la adopción de determinados supuestos o teorías y ello no es problemático. Pero esa consideración no debiese confundirse con el hecho de que cierta investigación se acerca más al *advocacy* que a la ciencia social<sup>6</sup>. Manski (2013) define *advocacy* como la práctica in-

5 Por ejemplo, estudiar la selección efectiva es oneroso y complejo dado que en Chile no existe un sistema de admisión centralizado, sino que tantos sistemas como establecimientos escolares. En otros países, estos estudios se realizan con las bases de datos centralizadas para observar la interacción entre preferencias, características de los postulantes, admisión y composición de establecimientos (e.g., West, Ingram y Hind 2006, 2011). O respecto del lucro, hasta el día de hoy no se cuenta con un registro satisfactorio de los sostenedores que están conformados en sociedades comerciales que lucren efectivamente en los hechos.

6 Esto es, cuando la dirección de la producción científica de izquierda a derecha (supuestos + datos = conclusiones) cambió su dirección a la inversa y se construyen supuestos que anticipan conclusiones (Manski, 2013, p. 27).

ductiva de fijar y adherir conclusiones *ex ante* sobre las que se diseñan metodologías específicas basadas en supuestos particulares. Ese esquema de análisis lleva a que los hallazgos de un determinado estudio sean adaptados en su interpretación a las ideas a las que se adhiere. Lo anterior no debe confundirse con la condición epistemológica de la investigación que hemos mencionado antes. La consecuencia es que, ante determinados resultados, la interpretación en ciencias sociales está abierta al uso de teorías sociales o normativas, práctica inevitable en el estudio de los asuntos humanos en que pueden tener cabida interpretaciones diferentes ante un mismo resultado. Lo científicamente esperable es explicitar dichas teorías y supuestos.

En la discusión sobre la Ley de Inclusión ese no siempre fue el caso. Por ejemplo, la evidencia de que los colegios con lucro no lo hacen notablemente mejor que los municipales es interpretado por algunos como una demostración de que el Estado puede seguir financiando a dos sectores de rendimiento relativamente similar y que privilegiar a un sector sobre otro sería discriminatorio. Para otros, en cambio, la interpretación es que el Estado financia a un sector que no ha probado contribuir con mayor calidad, diversidad e innovación en la provisión educacional (como sí lo han hecho particulares subvencionados sin fines de lucro), tornando injustificado que el erario público permanezca en un sector ineficiente en términos de provisión. La diferencia en la interpretación es clara. Para los primeros el supuesto es que los privados generalmente serán más eficientes para producir y distribuir bienes. El Estado, en cambio, está inevitablemente capturado por intereses corporativos, clientelistas y formas burocráticas que le impiden innovar. Atraer a los privados a la provisión de bienes públicos es fundamental para el bienestar general y el lucro es una estrategia óptima para ese fin. Por su parte, para los segundos, la eficiencia demostrada del mundo privado en amplios sectores de la economía no es universalizable a sectores como la educación o seguridad nacional, puesto que en estas áreas se requiere que el interés privado coincida con el interés público, cuestión que los privados cumplirán solo parcialmente. El supuesto de fondo de ambas posiciones es completamente diferente respecto al papel de los privados con ánimo de lucro. Dado que Chile innovó mundialmente en este aspecto, el peso de la prueba está sobre este tipo de sostenedores, quienes, una vez que se demuestra su ineficiencia, deben dejar de ser colaboradores del Estado en la provisión educacional. Se trata no de una falta de evidencia, sino de diferen-

tes perspectivas teóricas (legítimas) sobre la relación entre Estado y mercado, las que están en la base de la controversia. En suma, de las diferencias en la interpretación de la evidencia disponible no puede deducirse que exista falta de evidencia o limitaciones en su calidad impidiendo su adecuada aplicación. Solo se trata de las posibilidades de uso que las teorías facultan hacer a los resultados.

Por último, en tercer lugar, sobre las disputas en las metodologías y diseños de investigación más apropiados, al debate sobre la calidad de la evidencia subyace un desencuentro que evoca la infructuosa guerra de paradigmas en ciencias sociales, a saber, entre las metodologías cuantitativas y cualitativas. Actualmente esa disputa se ha trasladado a los debates sobre la importancia de contar con estudios experimentales (*randomized controlled trials*) como único modo de producir evidencia válida sobre la conveniencia de determinadas políticas. En específico, contar con dos subpoblaciones similares aplicando solo a una el tratamiento o potencial política. Para los críticos de esta posición, la perspectiva anterior comúnmente olvida las características del objeto de estudio que ocupa a la investigación social en general y a la educacional en particular (Lareau, 2009)<sup>7</sup>. A mi juicio, ni lo uno ni lo otro; el mérito de cada método es *ad hoc* a los problemas, objetos de estudio, intervenciones o tratamientos en cuestión. Es decir, decidir *ex ante* la bondad de un método limita las enormes posibilidades de generar inferencias robustas que la investigación social ha desarrollado recientemente. Consistente con ello, respecto a la investigación educacional internacional, la OECD (2007) ha sugerido que la proliferación y complejidad de políticas y programas educacionales a nivel global requiere del fortalecimiento de la investigación educacional y disciplinas asociadas, pero enfatizando una importante proposición: “there is no single best method for or type of evidence-based policy research. A variety of proposals have been advanced regarding how best to combine methodologies in education and other social sciences” (p.15). El problema no sería la conveniencia de unos métodos sobre otros, sino la combinación de ellos para dar cuenta de fenómenos sobre los que no es posible ofrecer inferencias con total nivel de certidumbre.

7 Anette Lareau plantea que, primero, la complejidad de la vida social y las variables interactuantes que producen los fenómenos no son controlables en la ejecución de un tratamiento. Segundo, un experimento requiere no flexibilizar un supuesto que en términos reales es difícil alcanzar: contar con dos subpoblaciones idénticas como prerrequisito para probar un tratamiento.

### Diagnóstico prospectivo: predecir el futuro es altamente improbable

Charles Manski, en sus contribuciones acerca de la relación entre evidencia y política pública, ha planteado que los tomadores de decisión debiesen hacer un uso cauteloso y en lo posible desconfiado de la producción académica que recomienda alternativas de políticas. Manski sostiene que particularmente la investigación en ciencias sociales, enfocada en ofrecer evidencia sobre resultados potenciales de la implementación de políticas públicas, comete lo que denomina la *incredible certitude*, mediante siete prácticas extendidas para ofrecer inferencias sobre resultados posibles de políticas públicas<sup>8</sup>. Nos plantea que es imperativo desconfiar especialmente de la investigación que aspire a ofrecer un conocimiento total o certidumbre completa sobre los resultados que una política específica puede desencadenar. Para ejemplificar, téngase en cuenta que cualquier predicción del impacto de alguno de los componentes de la Ley de Inclusión supone el uso de datos pasados, generados antes de que se implemente, de ahí la importancia de supuestos y teorías para interpretar el impacto sobre situaciones futuras que aún no suceden.

Como plantea Manski, en un mundo incierto, estimar con precisión la probabilidad de éxito de una política pública es un mero ideal. Ante esa condición ineludible, el desafío de la investigación es ofrecer rangos probables de resultados. Pero, adicionalmente, existen prácticas sociales, interacciones humanas donde la dificultad de simular el impacto futuro de modificaciones en estímulos, normas o incentivos torna limitado el grado de certezas que pueden ofrecerse. Pero dicho lo anterior, es importante recalcar que aunque pequeño, el valor de las predicciones que se alcanzan tiene una enorme importancia para la aplicación de determinadas políticas públicas. Construir evidencia prospectiva sobre políticas educativas que rediseñan un sistema escolar plantea enormes dificultades logísticas, éticas y temporales. Probablemente ello explica que la Ley de Inclusión no contara con estudios que permitieran estimar prospectivamente la probabilidad en la cual disminuirá la segregación escolar, aumentará la oportunidad de elegir escuelas o mejorará la calidad en un esquema de provisión mixta con sostenedores sin fines de lucro. Obtener evidencia semejante supon-

8 No hay espacio en este artículo para detenerse en ellas: *conventional certitude, dueling certitudes, conflating science and advocacy, wishful extrapolation, illogical certitude, y media overreach* (Manski, 2013).

dría crear escenarios que permitan modelar en subpoblaciones similares el efecto de contar o no con determinados tratamientos, en este caso, los componentes incluidos en la Ley. En breve, Manski plantea que, si bien la calidad de las políticas públicas modernas requiere sustento científico (*evidence-based policy*), dicha aspiración generalmente se plantea haciendo simplificaciones respecto a las posibilidades, riesgos y límites de esa relación<sup>9</sup>.

Llegado a este punto, donde es claro que la Ley de Inclusión difícilmente podía aspirar a un conocimiento total sobre su impacto, es necesario abordar una pregunta fundamental: ¿es la evidencia empírica el único criterio para elaborar políticas públicas del orden de la Ley de Inclusión que incluyen aspectos regulativos? La respuesta requiere introducir una noción amplia del significado del conocimiento. Para definir reglas de convivencia social, arreglos institucionales o los límites morales de las conductas puede ser suficiente un cuerpo teórico o un programa normativo que lo justifique. La teoría social, los tratados internacionales o la historiografía comparada pueden no solo iluminar sino sostener el diseño de un marco regulatorio ante la ausencia de diagnósticos prospectivos como es el caso de la Ley de Inclusión. El principio de igualdad de oportunidades y una definición amplia de calidad de la educación (como se verá en la siguiente sección) dan cuenta de ello. En efecto, la estructura general del sistema escolar chileno (nuevo sistema de financiamiento basado en *vouchers* que modificaron el papel de la elección parental) fue introducida en la década de 1980 solo con base en la teoría económica sin evidencia empírica alguna sobre los beneficios potenciales de la nueva política introducida. Aunque Milton Friedman correctamente anticipó que la implementación de *vouchers* en educación podría tener un efecto nocivo que denominó “efecto vecindario”, sin justificación empírica sino solo teórica, descartó la ocurrencia de esa hipótesis<sup>10</sup>. A diferencia de la implementación

9 Como solución, Manski (2013) ha planteado que la ciencia sobre los asuntos humanos puede contribuir con conocimiento parcial y que ello exige que las decisiones de política pública se adopten siguiendo al menos dos principios: *adaptive diversification y social learning from private experiences*.

10 Milton Friedman: “There are only three major grounds on which government intervention is to be justified...A second is the existence of substantial neighborhood effects, i.e. the action of one individual imposes significant costs on other individuals for which it is not feasible to make him compensate them or yields significant gains to them for which is not feasible to make them compensate him –circumstances

NOTA 10, CONTINÚA EN PÁGINA SIGUIENTE

de aquella teoría, la Ley de Inclusión sigue principios teóricos y diseños institucionales que han resultado relativamente exitosos en otros sistemas escolares, por lo que contaríamos con evidencia comparada más robusta sobre el impacto probable de nuevas políticas que con la que contamos a inicios de los ochenta en relación con los *vouchers*, cuyos efectos observados fueron correctamente anticipados por Milton Friedman, según la extensa evidencia hoy disponible<sup>11</sup>.

En suma, los críticos a la Ley de Inclusión han sostenido que se habría legislado de modo apresurado al no contar el país con suficiente evidencia empírica, ya sea sobre un diagnóstico retrospectivo o bien sobre su impacto futuro (o diagnóstico prospectivo). Según hemos argumentado, más que falta de evidencia concluyente, es importante advertir que la investigación se produce dentro de comunidades epistémicas y que mientras para algunos la hay evidencia robusta que justifica la ley, para otros, desde sus teorías particulares, esta es aún incompleta. Asimismo, esa perspectiva de déficit sobre-dimensiona las posibilidades de las ciencias sociales para anticipar el futuro.

La lección para los próximos años y décadas es que aumentar la investigación educacional de alta calidad es urgente en una época de enorme dinamismo en el diseño, discusión e implementación de políticas educativas.

## ¿LA LEY VIOLA PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES?

El requerimiento de los parlamentarios de oposición, rechazado por el Tribunal Constitucional, planteaba que la Ley de Inclusión con-

that again make voluntary Exchange impossible....One argument from neighborhood effects for nationalizing education [government operation of free public schools] is that it might otherwise be impossible to provide the common core of values deemed requisite for social stability....This argument has considerable force. But it is by no means clear that it is valid" (p.4). M. Friedman (1955). *The Role of Government in Education*. En R. Solo (Ed.), *Economics and the Public Interest*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

11 La evidencia sobre el impacto de los vouchers educacionales es extensa. Ver por ejemplo: McEwan y Carnoy. (2000). *The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile's Voucher System*. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(3); Hsieh, C. T. y Urquiola, M. (2006). *The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program*. *Journal of Public Economics*, 90, 1.477–1.503.

traviene al menos dos principios constitucionales fundamentales: la libertad de enseñanza y la libertad de elección. Lo que aquí se propone es que lo que el requerimiento revela no es una preocupación por el supuesto daño que la Ley hace a ciertos derechos constitucionales, sino que más bien se trataría de una oposición al debilitamiento que la Ley hace a los principios normativos de organización del sistema escolar que un sector de la sociedad promueve y que una determinada interpretación de la Constitución hasta ahora resguardaba. Dicho de otro modo, lo que esta disputa institucional permite develar son los desacuerdos normativos sobre cómo organizar nuestro sistema escolar. La disputa no es constitucional, sino filosófica. Una cuestión de principios normativos (que resuelven por la regla de mayoría) se reviste como una alteración al ordenamiento jurídico (elevada al juicio de un organismo supralegislativo). Si bien no es materia de este artículo analizar conforme a derecho la virtud de las posiciones jurídicas enfrentadas en el requerimiento de inconstitucionalidad de la Ley<sup>12</sup>, sí es posible constatar que el resultado del fallo tuvo un carácter contingente. Es decir, la votación podría haber sido otra, a saber, la aceptación del requerimiento de inconstitucionalidad. Lo relevante entonces para nuestros propósitos no es el fallo, sino revelar los principios normativos en disputa.

Dado que no hay aquí espacio suficiente y el objetivo es ejemplificar la disputa soterrada del requerimiento, a continuación se ejemplificará con tres asuntos alegados: prohibición del lucro, eliminación de la selección y regulación de la nueva provisión privada. Estos tres aspectos del requerimiento están contenidos en al menos tres mecanismos de la Ley: primero, la regulación del uso de la subvención (artículo 2º, Nº 3); segundo, invocación a acciones antidiscriminación (Artículo 1, numeral 7, letra c); y tercero, mediante la prohibición de abrir nuevos establecimientos (Artículo 2º, Nº 7, letra a). Lo que el análisis del requerimiento devela es una divergencia sobre asuntos fundamentales: la titularidad en la definición y resguardo del uso de los recursos públicos (lucro); los deberes del Estado en la organización del funcionamiento de un sistema escolar de provisión mixta (regulación provisión); y los términos de las relaciones entre establecimientos educacionales y familias (selección). En breve, no es el propósito discutir aquí los alcances del fallo, sino solo ilustrar

12 En efecto, el autor no tiene ninguna competencia técnica en materia jurídica.

la divergencia de fondo sobre principios normativos para organizar nuestro sistema escolar<sup>13</sup>.

### Lucro

Un primer ejemplo es la acusación de inconstitucionalidad de la nueva restricción al uso de la subvención escolar (mecanismo para prohibir el lucro), pues se sostiene que restringir la subvención –a aquellos establecimientos particulares subvencionados que estén constituidos como sociedades con fines de lucro– viola la libertad de enseñanza. Ello puesto que afectaría la facultad constitucional que tiene el sostenedor de organizar libremente los dineros que reciba a título de subvención. Sin embargo, en contraposición a ese argumento de los requirentes, el fallo establece variados fundamentos que dan cuenta de las contradicciones de dicha interpretación. En otros, se establece que la libertad de enseñanza (libertad para abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales) no incluye ni trae consigo para ese fin la disposición de una subvención. Esa libertad para abrir establecimientos supone contar con recursos propios. Ahora bien, si algún sostenedor privado necesitase fondos públicos para materializar la libertad de enseñanza, entonces ese sostenedor en el acto ingresaría al sistema gratuito de provisión donde, y esto es muy importante, queda afecto a las regulaciones canónicas del uso de fondos públicos<sup>14</sup>. Lo anterior ocurre puesto que la subvención se enmarca dentro de la actividad de fomento del Estado; consiste en una transferencia para el giro de determinados resultados, pudiendo el legislador establecer requisitos o condiciones para la finalidad pública buscada mediante la transferencia y quedando obligado el sostenedor a los requerimientos de afectación de los fondos. Esto pues la ley orgánica constitucional obliga a la Contraloría General de la República a velar por el uso de

13 Para los detalles y análisis en profundidad del requerimiento, consultar el fallo del tribunal del 01 de abril de 2015, Secretaría del Tribunal Constitucional, Rol N° 2787-15-CPT, fojas 000583-000744.

14 Haciendo un paralelo con otra política en funcionamiento, significaría que la consecuencia del cierre de los establecimientos escolares que estipula la Ley N° 20.519 de aseguramiento de la calidad podría interpretarse como una violación a la libertad de enseñanza. Ello dado que el Estado quitará el reconocimiento oficial a los establecimientos que incumplen. En efecto, si bien esa interpretación a primera vista es factible, ella supone y se sustenta en una doble premisa: primero, que la titularidad del reconocimiento oficial y la subvención recaen en el proveedor privado y no en el Estado, lo que contraviene la Constitución Política de Chile en varios de sus preceptos.

los fondos públicos para los propósitos expuestos para los que fueron destinados, cuyo incumplimiento es castigado civil o penalmente.

Si bien los argumentos anteriores que justifican el rechazo del requerimiento parecen razonables, su aceptabilidad fue contingente, pues cinco de los miembros del Tribunal Constitucional los desestimaron y el fallo podría haber sido el contrario. Para los fines de nuestra argumentación, la cuestión de fondo es explorar los principios que guían la disputa suprale legislativa. De un lado, los requirentes tienen la convicción de que el afán de lucro es compatible con la actividad de provisión educacional. Por ejemplo, un argumento común es que mientras se alcancen resultados de calidad, la existencia de lucro es irrelevante. Asimismo, el afán de lucro generaría estímulos virtuosos en diversos agentes para dinamizar la actividad educacional que, según esta perspectiva, requiere ser fortalecida mediante la incorporación de estos nuevos agentes. Ante ello, sería recomendable y necesario el uso de fondos públicos para financiar la participación de privados cuya actividad como sostenedor sea recompensada con utilidades disponibles para fines particulares. Así, más que la supuesta violación a la libertad de enseñanza, los requirentes reclaman que la Ley de Inclusión acabará con estos principios de organización de nuestro sistema escolar que en la práctica han resultado efectivos en otras industrias. Parece adecuado hablar de un principio, pues, en los hechos, muchos sostenedores, organizados en sociedades comerciales, es decir, teóricamente con fines de lucro, no generan ganancias onerosas ni hacen retiros cuantiosos. Pues bien la Ley de Inclusión impide esa práctica potencial, disponible para la mayoría de los sostenedores así organizados, pero que no la materializan, al tiempo que elimina la práctica lucrativa de aquellos sostenedores –aparentemente una fracción reducida– que disponen de fondos públicos para fines extraeducacionales.

Como contrapartida, es posible plantear que la eliminación del lucro avanza en al menos dos ideas, o principios normativos, que hacen al lucro incompatible con una provisión educacional interesada únicamente en el interés general<sup>15</sup>: i) la naturaleza y costos asociados para proveer el bien y ii) las motivaciones del agente para desarrollarlo. De un lado, la educación por naturaleza refiere a la expansión ilimitada de las múltiples capacidades y potencialidades de los niños

15 Al respecto, un reciente reporte (Baker y Miron, 2015) detalla los mecanismos específicos usados por las *charter schools* de EE. UU. para lucrar perjudicando el interés público al que están orientados los fondos públicos.

y jóvenes. El cerebro humano se desarrolla acumulativamente y, especialmente desde la gestación hasta la niñez tardía, está en constante expansión, para lo cual requiere estimulación dinámica y diversificada. La consecuencia de lo anterior es que la educación enfrenta una estructura de costos en espiral –muy particularmente en contextos de desventaja socioeconómica– donde siempre habrá espacio o será necesario emplear mayores recursos que repercutan en mayores y múltiples oportunidades educacionales para los estudiantes. Por ejemplo, adquirir o renovar implementos o infraestructura deportiva que amplíe el repertorio de disciplinas impartidas en educación física o talleres que cultiven el gusto por el deporte y promuevan la vida saludable, en un país donde el 34% de los niños presenta sobrepeso u obesidad; o también contratar profesionales como psicopedagogos o profesores de educación diferencial que detecten, diagnostiquen y apoyen con planes personalizados los problemas específicos del aprendizaje, en general subdiagnosticados o con altas precipitadas que interrumpen los tratamientos usados para generar rotación de estudiantes ante la falta de profesionales y horas; o adquirir, diversificar o renovar instrumentos musicales que permitan desarrollar el gusto por la armonía, cuyos beneficios cognitivos adicionales son la activación de las funciones ejecutivas y otros lenguajes abstractos, o la autoafirmación e identidad, todo lo cual la práctica musical propicia. También financiar mayores horas fuera del aula para los profesores en las escuelas, de modo de agregar tiempos para la coordinación pedagógica entre especialistas y profesores de aula, o propiciar el trabajo colaborativo, único modo de gatillar innovación pedagógica; o bien renovar, ampliar y actualizar los espacios y volúmenes de las bibliotecas, para generar gusto por la lectura en los estudiantes y transportarlos a otros mundos y épocas.

Es evidente que la lista anterior de inversiones potenciales es extensa y no se detiene aquí. Y que la demanda por mayores recursos en los establecimientos chilenos que educan a las mayorías es ostensible. Solo valga recordar que en nuestro país la diferencia del gasto por alumno entre un estudiante del primer y último quintil puede alcanzar aproximadamente unas diez veces. Desde ese punto de vista, el gasto potencial en un estudiante puede ser siempre aumentado y difícilmente encuentra techo. De ahí que los recursos públicos deban tener como único destino la mejora de la educación de los niños. En breve, como principio, la naturaleza y costos asociados para proveer un bien como la educación, es decir, la actividad de formación ilimitada de seres hu-

manos, supone siempre un aumento de recursos. Por lo mismo, una definición así del gasto en educación es incompatible con el principio que proveedores privados –luego de cubrir sus costos de operación– desvíen los fondos públicos destinados a educar hacia otros fines de su interés particular, especialmente cuando se trata de un bien en cuya inversión de recursos no tiene techo y que la misma siempre repercutirá en mejoras de las oportunidades educacionales. Como podrá deducirse, la proposición de que el lucro es admisible cuando se logra cierto umbral de calidad (desempeño en test estandarizados) trasluce una definición acotada y restringida de la calidad educacional, una visión que parece ignorar las potencialidades de expansión y desarrollo del cerebro humano, así como la precariedad e inequidad en el gasto por alumno en nuestro sistema escolar.

Por otro lado, y brevemente, el segundo principio que avanza en la eliminación del lucro dice relación con las motivaciones del agente público o privado para proveer educación: serían intrínsecas, de autorrealización personal o concordantes con el interés público. Estas últimas motivaciones están en la base de innumerables obras humanas. La educación es precisamente una obra colectiva que atrae y activa el interés de diversos agentes motivados por cuestiones donde el afán de lucro podría ser una entre otras varias motivaciones más fundamentales. Dicho de otro modo, la educación no requiere del afán de lucro para atraer la participación de una diversidad de agentes interesados en proveerla. Menos aún, como dichas teorías suponen, la virtud de un proveedor educacional en cuanto tal no será mayor en aquellos orientados al lucro, que en aquellos movidos por una fe en particular, una convicción profesional o una vocación por el interés general.

### Selección

Un segundo ejemplo es la prohibición de seleccionar estudiantes. Los detractores y requirentes del recurso sostienen que la prohibición de la selección que establece violaría tanto la libertad de enseñanza como la libertad de elección. Los requirentes afirman que prohibirla afecta la libertad de enseñanza de los sostenedores para escoger a quienes coincidan con su ideario e impone una forma de igualdad por no diferenciación. Ante lo cual el fallo establece que la libertad de enseñanza no supone ni faculta incurrir en actos discriminatorios en los procesos de admisión. A su vez, el nuevo mecanismo de distribución de cupos escolares doblegaría la voluntad de los padres de

expresar sus preferencias afectando la libertad de elegir la educación de los hijos. Contrariamente, el proyecto de Ley de Inclusión afirma que su propósito es precisamente fortalecer la libertad de elección de los padres que actualmente esta restringida y desigualmente distribuida según documenta la investigación educacional (Carrasco, Gutiérrez y Flores, aceptado).

Más específicamente, respecto de la libertad de elección, el fallo muestra falta de comprensión de la Ley, pues el mecanismo que sugiere no establece que será el azar el criterio de distribución de estudiantes sino las preferencias de los padres. Donde existan más cupos que demanda, todos los padres serán aceptados como expresión de sus preferencias (en circunstancias que actualmente la selección ocurre con independencia del nivel de demanda). Ahora bien, en aquellos casos donde la demanda llegase a exceder la oferta de cupos se usarán mecanismos compensatorios primero (15% estudiantes prioritarios, con hermanos en el establecimiento o padres funcionarios) y aleatorios después (tómbola o similar) donde también se tendrán en cuenta las preferencias expresadas por los padres al postular. La objeción plantea que esos mecanismos limitarían la libertad de los padres, pues su derecho a elegir quedaría supeditado a la aleatoriedad o selección afirmativa –recuérdese, solo donde la oferta excede la demanda. El fallo estipula que si bien la libertad de elección garantiza la libertad de elegir un establecimiento, no puede derivarse de ello que el ejercicio de esa libertad (mecanismos para establecer preferencias) resultará siempre en un derecho a escoger un determinado, específico y único establecimiento. Es correcta la observación de que con el nuevo sistema una fracción menor de padres podría eventualmente ver insatisfecha su primera preferencia, en cuyo caso el sistema asegurará que la segunda o tercera preferencia sea satisfecha. Pero de ese desajuste inexorable que resulta de un sistema complejo de organización de preferencias, cuya finalidad es precisamente considerarlas, no es racional derivar que la libertad de elección está siendo socavada. Si bien la operación técnica del sistema será parte de un reglamento hoy en elaboración por parte de MINEDUC, el principio que propicia la Ley es una mayor materialización de las preferencias de los padres, hoy limitadas a la discrecionalidad de los establecimientos. En definitiva, del hecho que la naturaleza solidaria del sistema pueda eventualmente perjudicar en los márgenes el orden de la jerarquía de las preferencias de algunas familias, no se deduce que la Ley propicie una restricción del derecho

a elegir escuela<sup>16</sup>. Ello requerirá el diseño y aplicación de un sistema de admisión con bases logarítmicas de distribución de preferencias de cuya calidad dependerá el grado de materialización de la libertad de elección que la Ley promueve en sus fundamentos<sup>17</sup>.

¿Entonces qué principios intentan resguardar los detractores de la eliminación de la selección si el planteamiento de inconstitucionalidad parece ser un artificio y un malentendido? Posiblemente y quizá extremo, por un lado, el ideal de educar en una comunidad de iguales con recelo del pluralismo contemporáneo y, por otro lado, lo que también parece extremo, ofrecer prerrogativas a los sostenedores privados para seleccionar la mejor y más costo-efectiva materia prima para educar. Ambas cuestiones se sustentarían en principios normativos que van a contracorriente de un amplio pensamiento contemporáneo que sustenta el diseño de los sistemas escolares modernos, como se verá en la siguiente sección.

### Nuevos proveedores

El tercer y último ejemplo es el planteamiento de que la regulación a la entrada de nuevos sostenedores sería una violación a la libertad de enseñanza. La Ley propone que solo la autoridad central podrá autorizar la entrada de nuevos establecimientos, teniendo en cuenta criterios como la demanda efectiva por matrícula en un territorio o la falta de un proyecto educativo como el que un nuevo sostenedor proponga. La Ley busca corregir la sobreoferta actual o su distribución inequitativa en el territorio al estar exenta de cualquier planificación pública y solo autorregulada por las dinámicas del mercado educacional. El fallo acoge el planteamiento de la Ley en cuanto a que la libertad de enseñanza, para su ejercicio, requiere de una organización racional contando el Estado con prerrogativas para garantizarla.

16 La naturaleza solidaria del sistema implica que un porcentaje reducido de padres podría no quedar en su primera preferencia. Por ejemplo, el sistema de admisión en Boston asegura que el 80% de los padres matricule a sus hijos en los establecimientos de su primera preferencia. Sin embargo, dicha limitación del sistema en cuanto a sus posibilidades de ajustar criterios de equidad, cupos y preferencias no puede analogarse a una limitación de la libertad de elección, como intentan hacer los detractores chilenos.

17 Para una propuesta técnica que maximiza la expresión de las preferencias de los padres en el futuro sistema de admisión, consultar: Beyer, H., Eyzaguirre, S., Figueroa, N., Gallego, F., Hernando, A. y Ochoa, F. (2014). Propuesta para un buen sistema de postulación y admisión a establecimientos educacionales en Chile. *Puntos de Referencia*, 388.

¿Qué principios cautela esta objeción? Uno es que la libertad de empresa no puede encontrar límite en ningún sector productivo, tampoco en la educación. Este planteamiento sugiere que el interés privado siempre coincidirá con el interés público, esa equivalencia lleva a suponer que el Estado cometerá una arbitrariedad al impedir que nuevos establecimientos abran, incluso cuando en un territorio no exista demanda adicional por matrícula o bien ya existan proyectos educativos similares. En efecto, durante el debate varios detractores plantearon que esta regulación pasa por alto, por ejemplo, que podrían abrirse nuevos establecimientos mejores en calidad que los existentes en un territorio, afectando así no solo la libertad de enseñanza sino también la libertad de elección de los padres de contar con mejores oportunidades educativas.

¿En qué se sustenta este planteamiento? Ilustra la creencia en la capacidad y eficiencia de los mecanismos de mercado para proveer educación, dejando en un lugar terciario un conjunto de interrogantes adicionales que deben prioritariamente organizar las decisiones de políticas públicas particularmente las educacionales (sobre ese tipo de preguntas ante la decisión de incorporar un nuevo proveedor, ver Brighthouse, 2016). Dicha creencia pasa por alto un conjunto de limitaciones de los mercados cuyas fallas se expresan particularmente en educación. Por ejemplo, plantear que nuevos proveedores (supuestamente de mejor calidad) pueden abrir sin importar la demanda en el territorio supone que la competencia entre colegios es virtuosa para mejorar la educación y no la cooperación y la construcción de capacidades organizacionales y profesionales; o también ignora que las asimetrías de información entre escuelas y familias son insalvables en educación, y que confiar únicamente en la elección de escuela como mecanismos de mejora ha probado ser una ilusión; o, por último, ese planteamiento deja ver una incompreensión del papel de las comunidades educativas en el tejido local.

En suma, es claro al analizar el fallo del tribunal constitucional que la Ley de Inclusión al tiempo que regula, también reafirma la provisión mixta del sistema educacional chileno, resguardando para ello la libertad de enseñanza y fortaleciendo la institucionalidad para hacer efectiva la libertad de elección. En efecto, la Ley no impide la apertura de nuevos colegios particulares subvencionados (solo regula la sobreoferta) ni tampoco introduce cláusulas para abolir el recono-

cimiento oficial de los existentes. Es efectivo, sin embargo, que la Ley al implementarse imponga dificultades administrativas, financieras o patrimoniales para algunos establecimientos (e. g., los que harán el traspaso desde sociedades con fines de lucro a fundaciones sin fines de lucro; o a todos quienes deben cambiar sus procesos de admisión). Posiblemente habrá establecimientos que evaluarán que bajo las actuales condiciones no es rentable continuar como proveedor educacional. Por lo tanto, es efectivo que como resultado de esta Ley un grupo aún inestimable, pero probablemente minoritario, ponga fin a la provisión de servicios educacionales<sup>18</sup>. En ambos casos, la Ley ha dispuesto una serie de mecanismos compensatorios para resguardar el derecho de propiedad y la libertad de enseñanza<sup>19</sup>. Es decir, de la Ley no se deriva el término de la provisión mixta, sino solo la renovación de sus términos de ejecución con varios instrumentos compensatorios o de fomento para quienes la nueva regulación empeore su situación actual.

En consecuencia, el planteamiento de que la Ley de Inclusión socava varios principios constitucionales, así como el diseño general del sistema escolar, deja traslucir, más que problemas constitucionales, un conjunto de principios normativos particulares sobre el modo de organizar y proveer educación. Esos principios son legítimos, requieren ser explicitados y solo el diálogo público y académico contribuirá a alcanzar mayores convergencias sobre la organización de nuestro sistema escolar.

## ¿LA LEY NO ABORDA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN?

Los detractores de la Ley de Inclusión afirman que no estaría orientada a mejorar la calidad de la educación, sino a cuestiones sistémicas que no tienen relación con los aprendizajes ni con los factores que inci-

18 En efecto, una complejidad del debate fue la inexactitud del número de establecimientos que en los hechos hace retiros con fines de lucro, puesto que fue evidente que no todos los sostenedores constituidos como sociedades comerciales lo hacen. Igual situación ocurre respecto de los regímenes de propiedad de los inmuebles donde operan los particulares subvencionados. Sin embargo, ese desconocimiento es indicativo, más bien, de la despreocupación del Estado en la administración de los recursos públicos con los proveedores que colaboran con la provisión educacional.

19 Entre las medidas, se compensará la inversión a quienes dejen el sistema. Para aquellos que no son propietarios y quieren comprar los inmuebles, el Estado proveerá fondos. En ambos casos se están elaborando reglamentos.

den en ellos. La Ley no apuntaría a los problemas prioritarios que el país tiene en materia educacional, a saber, las diferencias de resultados entre diferentes tipos de establecimientos que atienden incluso a estudiantes de los mismos grupos sociales. También se sostiene que, con la actual arquitectura institucional, Chile ha avanzado notablemente en su desempeño general, como muestran las posiciones de liderazgo en las pruebas internacionales a nivel latinoamericano (PISA, TERCE), siendo injustificado un cambio institucional. Para esta última posición, el problema no es sistémico y estaría focalizado solo en los colegios municipales más vulnerables que exhiben el peor desempeño del sistema en las pruebas SIMCE<sup>20</sup>.

En esta sección exploramos dimensiones de la calidad de la educación, como la integración escolar o la formación democrática, también centrales para los sistemas escolares, pero que las perspectivas mencionadas desestiman a la hora de evaluar la conveniencia de una política educativa como la Ley de Inclusión.

### Integración escolar como dimensión de calidad educacional

Ha prevalecido en el país la noción de que la educación es equivalente a los resultados de las pruebas estandarizadas de conocimientos, principalmente, en dos subsectores de aprendizaje. Esa definición es adecuada pero incompleta, pues prescinde de un conjunto amplio de otros componentes que las sociedades, a lo largo de todas las épocas, han asociado a la educación: el cultivo del carácter, la formación de un juicio ético y estético o la creación de una pertenencia colectiva. Por lo mismo, ante las múltiples posibilidades formativas que la educación escolar ofrece, diferentes disciplinas, desde su especificidad, abordan cada una a su manera los diversos aspectos que abarcan la formación de los niños<sup>21</sup>. No se está argumentando que la Ley de Inclusión se ocupe de estos asuntos, sino subrayando que reducir la educación y su calidad a la adquisición de contenidos es una perspectiva que simpli-

fica la vida humana a solo uno de sus aspectos<sup>22</sup>. Entonces, ¿qué otros aspectos de la calidad de la educación aborda la Ley de Inclusión? Las medidas tienen como propósito de política pública disminuir los niveles de segregación escolar, fortalecer las oportunidades educacionales y construir un sistema escolar más integrado social y académicamente. No es claro ni evidente, y será materia de estudio futuro, si estas medidas logren dichos propósitos. Las causas de la segregación escolar son en parte explicadas por el sistema escolar mismo, pero en mayor parte también por la segregación residencial de cada ciudad. Al margen del impacto probable de la Ley, enseguida ¿en qué sentido la integración escolar constituye una dimensión de la calidad de la educación?

Sistemas escolares que promuevan una composición mixta, heterogénea social y académicamente, son una práctica de política educativa (que evita diseños con barreras de entrada a estudiantes diversos como serían la selección o el financiamiento compartido) que avanza en principios sostenidos por una diversidad de corrientes de pensamiento y cuya materialización le incumbe tanto a los sistemas políticos como a los educacionales. La calidad de la educación desde estas perspectivas supone, por ejemplo, la promoción de principios asociados a la tolerancia, la confianza y el pluralismo. ¿Pues, de otro modo, qué tipo de sujetos produce un sistema escolar polarizado en una sociedad? Desde una perspectiva liberal comunitaria, la importancia de la mixtura social y cultural de las escuelas se relaciona con lo que el filósofo norteamericano Michael Walzer denomina la promoción de “sociedades de la tolerancia”. Walzer afirma que la tolerancia política, social y cultural no es abstracta; es una práctica que se transmite más en términos experienciales que curriculares. Y las escuelas constituyen la primera experiencia pública de los niños donde interiorizan en términos prácticos, es decir, cotidianos, los términos de la convivencia con otros diferentes. Un sistema escolar polarizado despoja a los niños de la oportunidad práctica de convivir en la diferencia. En sistemas es-

20 Este juicio ignora que las diferencias absolutas entre establecimientos según su dependencia desaparecen una vez que los resultados se ajustan según nivel socioeconómico. Lo que muestra que el problema sí es sistémico.

21 La filosofía de la educación, en sus diferentes vertientes, ha remarcado la importancia de la formación ética o el sentido de trascendencia. La psicología educacional subraya el desarrollo de habilidades relacionales, capacidad de autoafirmación o la imbricación entre cognición y aprendizaje. La sociología de la educación aborda el sentido comunitario que provee la educación formal, al tiempo que estudia el nivel de equidad

NOTA 21, CONTINÚA EN PÁGINA SIGUIENTE

con que las sociedades distribuyen el conocimiento. Y corrientes de la filosofía política proponen el deber de los sistemas escolares de formar seres autónomos y dotados de un sentido de justicia.

22 En Chile, el sistema político advirtió esta limitación creando una Agencia de la Calidad de la Educación, que en sus sistemas de medición ha incluido ocho nuevos indicadores no cognitivos de calidad, como la participación ciudadana, hábitos alimenticios o autoestima académica. Consultar sobre los otros indicadores de la calidad en <http://www.agenciaeducacion.cl/>

colares de marcada polarización como el chileno, nuestros estudiantes habrán aprendido poco sobre el cultivo de la diversidad cultural ni a familiarizarse con los otros modos de expresión que poseen diversos grupos sociales. Asimismo, el sociólogo norteamericano James Coleman, desde un prisma similar, plantea que las escuelas constituyen el lugar para construir “sociedades de la confianza”. La escuela con heterogeneidad composicional expone a los niños a convivir con otros extraños a sus modos de convivencia, propios de sus vínculos filiales o vecinales. Esta es la manera en que se construye la confianza interpersonal, para algunos, catalizador de la vida social, política, económica y cultural en sociedades complejas y multiculturales. La confianza interpersonal también se forja experiencialmente, exponiéndose a la convivencia con otros extraños desde la niñez, cuestión que un sistema escolar polarizado dificulta.

Asimismo, Hannah Arendt plantea que la escuela es aquel lugar que se interpone entre la esfera privada (lugar protegido de maduración de un ser humano nuevo) y el mundo como tal. La escuela es el lugar de tránsito de un espacio al otro. Dado que los niños (ser humano nuevo) desconocen el mundo, la escuela nos permite introducirlos gradualmente en él. Si bien la escuela no es el mundo, debe parecerse y representarse como si lo fuera, para que los niños aprendan a vivir en él. Un sistema de escuelas polarizado y segregado dificulta esa posibilidad. Asimismo, desde una perspectiva de justicia educacional, para el filósofo educacional Harry Brighouse, la calidad de la educación supone avanzar en un principio de igualdad educacional, que deriva del principio de igual consideración y respeto a la dignidad de cada cual. Este principio de igualdad educacional establece que factores moralmente irrelevantes como, por ejemplo, el ingreso de los padres o ciertos atributos de los niños no deben determinar la educación que un niño recibe. En efecto, los sistemas escolares en democracias sólidas comprenden que la defensa de las libertades y la promoción del pluralismo se construyen conforme a prácticas de encuentro con distintas concepciones del bien que solo la escuela no selectiva puede favorecer. Solo esa praxis del pluralismo puede constituir las capacidades y virtudes de una democracia genuinamente ciudadana. De modo que el florecimiento y autonomía de cada nuevo ciudadano no tenga como límite los valores privados de la familia. En este esquema, la escuela suplementa, no extiende, el papel educacional de las familias. La escuela está para avanzar en valores colectivos, no privados, que permitan el

bien y la estabilidad de la comunidad donde los individuos puedan desarrollar libremente sus diversos modos de vida<sup>23</sup>. En suma, los sistemas escolares deben ocuparse de una gama amplia de cuestiones de la experiencia humana. El impulso y evaluación de su calidad exige, en consecuencia, balancear y combinar ese cúmulo de propósitos en lugar de restringirlos.

### Predominio de una visión restringida de los fines de la educación

Una visión restringida ha colonizado nuestra comprensión de la educación. Una explicación tentativa, entre muchas otras, es la amplia acogida en ámbitos de política pública, centros de pensamiento y círculos académicos, de teorías educacionales que focalizan en la adquisición de habilidades académicas a nivel individual –preferentemente en lectoescritura y matemáticas– como casi único criterio de éxito de la experiencia escolar y retornos individuales futuros. Esas visiones, entre otros aspectos, desatienden el hecho de que la economía global y el desarrollo futuro de la humanidad demandaran durante este siglo ciudadanos formados con habilidades y herramientas enteramente diferentes a las que predominaron en el siglo XX. Además, la educación no solo consiste en la adquisición de conocimientos sobre el mundo, sino especialmente en una comprensión de sus problemas y las vías para transformarlo tecnológica, política y ecológicamente.

Una repercusión asociada a esa perspectiva restringida de la educación ha sido la proliferación y confianza en los test estandarizados de aprendizaje como criterio de calidad de la educación, en que la educación es lo que de ella pueda medirse. En ese marco, la eficacia y relevancia de cualquier política educativa no podría disociarse de estas mediciones<sup>24</sup>. Al respecto, debe observarse que los test poseen variadas ventajas en su uso para la toma de decisiones, principalmente relativas a su capacidad para sintetizar y estandarizar logros medibles en amplias poblaciones, y observar la evolución de los sistemas escolares, por ejemplo, en términos de equidad. Sin embargo,

23 Para una extensión de este argumento, consultar: Carrasco, Donoso y Mendoza (2016).

24 Chile tiene un sistema de *accountability* de altas consecuencias basado en un sistema de medición estandarizada de la calidad (SIMCE) que fue introducido en 1989, teniendo una evolución sostenida, llegando a ser uno de los sistemas estandarizados de mayor envergadura a nivel mundial: mide a más temprana edad (7 años), más subsectores, más observaciones (censales) y consecuencias, entre otros aspectos (Carrasco, Seppänen, Rinne y Falabella, 2015).

la literatura internacional ha ilustrado el efecto perjudicial que posee el uso intensivo de test estandarizados en términos del deterioro de la calidad de los aprendizajes, la mecanización de la pedagogía y la retracción de los propósitos de la educación (Koretz, 2009; Alexander, 2011; Foley y Goldstein, 2012; Levin, 2012; Hargreaves y Braun, 2013; Darling-Hammond, 2010; Hargreaves y Shirley, 2009)<sup>25</sup>. Diane Ravitch (2010), en una revisión sistemática de la investigación norteamericana sobre el impacto de las estrategias de examinación, ha señalado que el sistema escolar y sus autoridades han sido secuestrados por la creencia de que la educación consiste en su medición. Ravitch advierte que estas estrategias están dañando la formación cívica, la creatividad y la innovación en las aulas norteamericanas<sup>26</sup>. En este punto conviene precisar que la evaluación educacional es un aspecto central para propiciar aprendizajes. Sin embargo, el término examinación (*testing*) se distingue del término evaluación (*assessment*). El primero es conducido central y estandarizadamente, y sus objetivos son medir el desempeño para fines de rendición de cuentas y responsabilización pública. El segundo (evaluación) es una herramienta que los docentes y escuelas usan para sofisticar su juicio profesional sobre las demandas educacionales de sus estudiantes; por lo mismo está centrada en los estudiantes y no tiene otra función más que monitorear su aprendizaje para diseñar apoyos; así sus resultados solo le incumben a las escuelas que los diseñan y utilizan como artefactos de mejora escolar. Si se observa su intensificación en cuanto a frecuencia, alcance y consecuencias, es probable que el Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) corresponda más

25 Por ejemplo, la totalidad de los países escandinavos, Bélgica, Escocia, Singapur, Canadá, España, Francia y Alemania no usan mediciones estandarizadas tipo censal. La evaluación del progreso de los aprendizajes de los alumnos, instrumento pedagógico fundamental, está localizado en cada escuela y el aula. Las pruebas a nivel nacional usadas para monitorear el estado de la educación son muestrales, con una frecuencia extendida, lo hacen tardíamente (13 años), y en muy pocos subsectores; sus resultados no son públicos. Se hace así para que la medición no tenga efectos sobre la práctica de los profesores ni las escuelas.

26 En el Reino Unido, Black (2002) revisó 183 estudios sobre el impacto de la examinación estandarizada sobre el aprendizaje. Encontró evidencia sólida y convergente de que la examinación tiene efectos negativos sobre la motivación, autoeficacia, locus de control, autorregulación y sentido de autorrealización de los niños y niñas. Asimismo, Au (2007) realizó un metaanálisis de 49 estudios realizados en EE. UU. en estados con políticas intensivas de examinación. Entre otros hallazgos, encontró que la diversidad de contenidos curriculares son restringidos solo a lo que es medido por los test.

a una herramienta de examinación que de evaluación educativa<sup>27</sup>. En Chile, el SIMCE es un objeto que la sociología económica denominaría enactante, en el sentido de que tiene independencia y vida propia, produce nuevas formas sociales, y construye nuevas subjetividades y relaciones sociales. La literatura enseña que un test censal, usado para comparar, asignar recursos y rotular instituciones como en Chile tiene efectos sobre la práctica de los actores, puesto que el test deviene norma, principio regulador hacia al cual todos los sujetos deben orientarse al estar en juego su condición misma. El SIMCE se ve y define como una dimensión constitutiva de las prácticas educacionales, ya que los resultados que ofrece son un insumo para múltiples operaciones del sistema educativo. No es considerado una herramienta auxiliar a la educación, sino que, crecientemente, ha devenido la educación misma y, probablemente para muchos, expresión de su calidad<sup>28</sup>.

De ahí, probablemente, que toda política educativa que no esté orientada a producir cambios explícitos y directos en estos indicadores sea vista como descomprometida con la calidad. Pero esa perspectiva extendida no está sustentada por la literatura experta en amplias subdisciplinas de la investigación educacional mundial. Esto no quiere decir que la medición de aprendizajes sea irrelevante, que deba descontinuarse o que no constituya una perspectiva desde la cual analizar la educación. Lo que se subraya es que ignorar otras dimensiones de la educación y sobredimensionar los test es tomar una parte por el todo.

En consecuencia, es probable que la argumentación que sostiene que la Ley de Inclusión no se ocupó de la calidad de la educación se sostenga en una visión restringida del papel de la educación en la formación humana y en el progreso de las sociedades. Adicionalmen-

27 El SIMCE se inició en Chile en 1989 y su propósito inicial era apoyar la evaluación educacional. En ese entonces su presencia en el sistema escolar era marginal. Progresivamente se expandió y hoy cuenta con alrededor de catorce mediciones, la primera comienza a los siete años de edad. En su mayoría su frecuencia es anual y su escala censal, aplicada en diversos subsectores y con variadas consecuencias sobre los establecimientos. La prueba no entrega información individual sobre cada estudiante.

28 Recientemente se publicó el informe del Equipo de Tarea, nombrado por el MINEDUC en 2014, *Hacia un Sistema Completo y Equilibrado de Evaluación de los Aprendizajes en Chile*, con recomendaciones para mejorar el SIMCE. Una de sus conclusiones es reducir el número y frecuencia de las pruebas SIMCE, así como algunas de sus consecuencias. Descargar en <http://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2015/11/Informe-Equipo-de-Tarea-Revisión-Simce.pdf>

te, la perspectiva que critica el déficit de preocupación de la Ley de Inclusión por la calidad revela una visión fragmentada del conjunto de iniciativas que estructuran la reforma educacional en curso a nivel escolar. Aunque nunca fue materia específica de esta Ley tratar asuntos que inciden directamente en el aprendizaje (prácticas pedagógicas, conexión entre didáctica y disciplina, textos escolares, programas de estudio, material didáctico o estrategias evaluativas en aula), su ámbito de preocupación, como hemos visto, incluye aspectos propios de una definición sustantiva de calidad de la educación. En efecto, los detractores de la Ley parecen hacer equivalente una ley específica con un cuerpo más amplio de reformas –de la enseñanza preescolar a la secundaria– cuyo conjunto daría cuenta de las estrategias que buscan mejorar la calidad de la educación, donde la Ley de Inclusión es solo una parte de un entramado mayor de políticas, iniciadas ni este gobierno ni el anterior, sino posiblemente desde mediados de los 90. Es importante consignar que la Ley de Inclusión introducirá un aumento significativo de recursos en la subvención escolar, preferentemente de los estudiantes prioritarios o de mayor desventaja<sup>29</sup>. Ese aumento asociado a la Ley de Subvención Preferencial permitirá a los establecimientos aumentar sus gastos en un conjunto de ámbitos que ellos autónomamente decidan como infraestructura menor, contratación de asistencia técnica o, por ejemplo, en el fortalecimiento de los equipos psicopedagógicos que son significativos para el progreso de los estudiantes con problemas de aprendizaje. Estos aumentos en recursos tendrán impacto directo en la calidad de la educación que reciben los alumnos. Asimismo, al margen de la Ley de Inclusión, la reforma educacional incluye un conjunto de otras políticas que, dada la gradualidad de la implementación en casi una década de la Ley de Inclusión, entrarán en vigencia en paralelo a la misma. Dichas políticas contribuyen directamente a mejorar otras esferas incluidas en una dimensión compleja e integral de los factores que inciden en la calidad de la educación de un sistema escolar. Entre las medidas que se encuentran o en régimen o en trámite legislativo se encuentran: el Sistema Nacional

29 La Ley de Inclusión introduce el principio de gratuidad en el sistema escolar mediante diversos instrumentos: aumento en 20% de la subvención a los establecimientos ya adscritos a la Ley SEP; se crea el Aporte de Gratuidad (0,25 USE:2016 /0,35 USE:2017 /0,45 USE:2018) para alumnos de establecimientos gratuitos, sin fines de lucro y que estén incorporados al régimen SEP; disminución compensada del financiamiento compartido en los colegios particulares subvencionados, disminución que será aumentada en términos de subvención.

Docente (mejores remuneraciones, creación de una carrera docente, regulación de las instituciones formadoras de profesores, sistema de apoyo a profesores nuevos, etc.); la Nueva Educación Pública (especializará, y en términos más equitativos, la administración local de la educación, dotará de mayor participación a la comunidad local en la toma de decisiones, creará un financiamiento orientado a la educación local, generará un sistema de rendición de cuentas independiente de los ciclos políticos); y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (combina mecanismos de presión y apoyo a la mejora escolar). Suponer que una única ley en sí misma incluya y resuelva la multidimensionalidad de aspectos que la calidad educacional supone parece ignorar que las políticas públicas complejas requieren una cuidadosa elaboración y articulación con todo el entramado institucional que su implementación y operación involucrará<sup>30</sup>.

## COMENTARIO FINAL

El sistema escolar chileno descansa sobre un supuesto fundamental: que el interés público y privado tienden a converger en los propósitos de provisión educacional. La Ley de Inclusión ofrece instrumentos para calibrar ese supuesto. Sin embargo, el debate público que suscitó el trámite parlamentario reveló profundas divergencias en torno a los principios normativos para organizar el sistema escolar e incluso diferencias relativas a los fines de la educación. Esas divergencias permanecieron opacas y en su lugar el debate se centró en tres asuntos controversiales: la suficiencia de la evidencia que justifica la Ley, la violación de principios constitucionales en la que incurriría y su débil contribución a la calidad de la educación. Al analizar estos tres aspectos con detención puede apreciarse que ellos corresponden a una suerte de disputas artificiales que ocultan profundas diferencias normativas sobre el papel de la educación y el modo de organizarla.

A futuro, con la distancia de los años y la adaptación a las nuevas regulaciones, es de esperar que el debate público transite desde una marcada divergencia a una relativa convergencia sobre el diseño de un sistema escolar que responda a los propósitos de desarrollo que Chile se ha propuesto. Este desplazamiento es el denominador co-

30 Por ejemplo, solo la Ley de Inclusión suponen modificaciones la Ley de Subvenciones Educativas, la Ley General de Educación y la Ley de Subvención Escolar Preferencial.

mún presente en las sociedades que gozan de los mejores sistemas escolares del mundo.

## REFERENCIAS

- Alexander, R. (2011). Evidence, rhetoric and collateral damage: the problematic pursuit of 'world class' standards. *Cambridge Journal of Education*, 41(3), 265-286.
- Anand, P., Mizala, A. y Repetto, A. (2009). Using school scholarships to estimate the effect of private education on the academic achievement of low-income students in Chile. *Economics of Education Review*, 28(3), pp. 370-381.
- Au, W. (2007). High-stakes testing and curricular control: A qualitative metasynthesis. *Educational Researcher*, 36(5), 258-267. DOI: 10.3102/0013189X07306523.
- Baker, B. y Miron, G. (2015). *The Business of Charter Schooling: Understanding the Policies that Charter Operators Use for Financial Benefit*. The National Education Policy Center (NEPC) and University of Colorado.
- Beyer, H. y Eyzaguirre, S. (2014). Fin del Financiamiento Compartido. Análisis del Proyecto de Ley y propuestas. *Puntos de Referencia*, 374.
- Beyer, H., Eyzaguirre, S., Figueroa, N., Gallego, F., Hernando, A. y Ochoa, F. (2014). Propuesta para un buen sistema de Postulación y admisión a establecimientos educacionales en Chile. *Puntos de Referencia*, 388.
- Black, P. (2002). *Working inside the Black Box: Assessment for Learning in the Classroom*, Department of Education and Professional Studies, King's College, Londres.
- Brighouse, H. y Schouten, G. (2016). Subvencionar o no subvencionar: ¿Qué preguntas deberíamos hacer y qué nos dirán las respuestas? En J. Corvalán, A. Carrasco y J. E. García-Huidobro (Eds.), *Mercado escolar y oportunidad educacional: libertad, diversidad y desigualdad*. Santiago, Chile: Ediciones UC.
- Carrasco, A., Gutiérrez, G. y Flores, C. (aceptado). Failed regulations and school composition: selective admission practices in Chilean primary schools. *Journal of Education Policy*.
- Carrasco, A., Donoso, A. y Mendoza, M. (2016). La dimensión ético-política de la elección de escuela: dilemas en familias chilenas de elite. En: J. Corvalán, A. Carrasco y J. E. García-Huidobro (Eds.), *Mercado escolar y oportunidad educacional: libertad, diversidad y desigualdad*. Santiago, Chile: Ediciones UC.
- Carrasco, A., Seppänen, P., Rinne, R. y Falabella, A. (2015). *Educational accountability policy schemes in Chile and Finland*. En P. Seppänen, A. Carrasco, R. Rinne y H. Simola (Eds.), *Contrasting Dynamics in Education Politics of Extremes: school choice in Chile and Finland*. Londres: SENSE Publishers.
- Carrasco, A., Flores, C., Manzi, J., Paredes, R. y Santelices, V. (2014). Eliminación del lucro, selección y financiamiento compartido: problemas, vacíos y Posibles alternativas. *Series Apuntes Legislativos*, 24.
- Chumacero, R., R. Paredes y A. Valin (2011). *Financiamiento Compartido y Desempeño Escolar*. Manuscrito. Escuela de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Chumacero, R. y Paredes, R. (2008). *Should for-profit Schools be Banned?* MPRA Paper 15099.
- Contreras, D., Sepúlveda, P. y Bustos, S. (2011). When Schools are the ones that choose: The Effects of Screening in Chile. *Social Science Quarterly*, 91(5).
- Contreras, D., Elacqua, G., Mizala, A., Torche, F., Carrasco, A., Flores, C., Santos, H., y Valenzuela J. P. (2014). Hacia un Sistema Escolar más Inclusivo. *Informe de Políticas Públicas*, 03.
- Darling-Hammond, L. (2010). *The Flat World and Education. How America's commitment to equity will determine our future*. Nueva York: Teachers College Press, Columbia University.
- Drago, J. y Paredes, R. (2011). The quality gap in Chile's education system. *CEPAL Review*, 104, 161-174.
- Elacqua, G. (2012). The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, 32(3), 444-453.
- Elacqua, G. y Santos, H. (2013). *Los efectos de la elección escolar en la segregación socioeconómica en Chile: Un análisis georreferenciado*. Documento de Referencia, N° 1, Espacio Público.
- Elacqua, G., Martínez, M. y Santos, H. (2011). Lucro y Educación Escolar. Instituto de Políticas públicas, UDP.
- Foley, B. y Goldstein, H. (2012). *Measuring Success. League Tables in the Public Sector*. Londres: British Academy, Policy Centre.
- Hargreaves, A. y Shirley, D. (2009). *The Fourth Way*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Hargreaves, A. y Braun, H. (2013). *Data-driven improvement and accountability*. Boston College.

- Koretz, D. (2009). *Measuring up: what educational testing really tells us*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lareau, A. (2009). Narrow questions, narrow answers: the limited value of Randomized Controlled Trials for Education Research. En P. Barnhouse Walters, A. Lareau y S. Ranis (Eds.), *Education research on trial. Policy reform and the call for scientific rigor* (pp. 145-161). Nueva York: Routledge.
- Levin, H. (2012). More than just test scores. *Quarterly Review of Comparative Education*. DOI: 10.1007/s11125-012-9240-z
- Manski, C. (2013). *Public policy in an uncertain world*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mizala, A. y Torche, F. (2012). Bringing the Schools Back In: The Stratification of Educational Achievement in the Chilean Voucher System. *International Journal of Educational Development*, 32, 132-144.
- OECD. (2007). *Evidence in Education: Linking Research and Policy*. París: Center for Educational Research and Innovation – CERI.
- Parry, T. (1996). Will pursuit of higher quality sacrifice equal opportunity in education? An analysis of the education voucher system in Santiago. *Social Science Quarterly*, 77(4), 821-841.
- Putnam, R. (2015). *Our Kids. The American Dream in Crisis*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Ravitch, D. (2010). *The death and life of the great American School System. How Testing and Choice Are Undermining Education*. Nueva York: Basic Books.
- Valenzuela, J., Bellei, C. y De los Ríos, D. (2014). Socioeconomic School Segregation in a Market-Oriented Educational System. The Case of Chile. *Journal Of Education Policy*, 29(2), 217-241.
- West, A., Ingram, D. y Hind, A. (2006) “Skimming the Cream”: Admissions to Charter Schools in the United States and to Autonomous Schools in England. *Educational Policy*, 20(4), 615-639. DOI: 10.1177/0895904805284054.
- Zubizarreta, J. R., Paredes, R. D. y Rosenbaum, P. R. (2014). Matching for Balance, Pairing for Heterogeneity in an Observational Study of the Effectiveness of For-profit and Not-for-profit High Schools in Chile. *Annals of Applied Statistics*, 8(1), 204-231.