

NEOLIBERALISMO EN LA EDUCACIÓN CHILENA: LA EDUCACIÓN (DES) REGULADA POR EL MERCADO

NEOLIBERALISM IN THE CHILEAN EDUCATION: EDUCATION (DE)REGULATED BY THE MARKET

Paulina Santibáñez Cavieres (UERJ)

Resumen

Casi una década antes que la misma Margaret Thatcher y Ronald Reagan llegaran al poder en sus respectivos países, Chile bajo la dictadura de Augusto Pinochet (1973- 1990) se convirtió en el primer experimento neoliberal en el mundo. Siendo la educación una de las bases del modelo político económico que se impuso, para esto, el sistema educativo chileno sufrió en los años 80' una radical reforma estructural basada en: privatización, libertad de enseñanza, financiamiento vía *vouchers* y municipalización. Como resultado la educación pública comenzó un rápido desmoronamiento que implicó disminución en porcentaje de matrícula y también en número de establecimientos, mientras que la educación particular privada y particular subvencionada aumentó considerablemente. A lo largo de este artículo veremos mediante qué políticas y leyes se instauró el modelo neoliberal en educación y cómo éstas han sido fortalecidas durante los gobiernos en democracia hasta la actualidad. Analizaremos si el mercado y la competencia han podido satisfacer las promesas de mejora de la calidad educativa como sus ideólogos plantearon en un primer momento. También debatiremos sobre el rol educativo del Estado bajo el modelo neoliberal, con la finalidad de entender su intervención para que el mercado pueda actuar libremente. Por último, analizaremos las consecuencias sociales que ha provocado este modelo educativo en el escenario de la actual crisis de la escuela pública. La metodología empleada para este artículo consiste en una revisión y análisis de fuentes primarias (leyes y constituciones) y secundarias acerca del proceso histórico en cuestión.

Palabras clave: neoliberalismo; financiamiento vía *vouchers*; privatización educativa; municipalización de la educación; educación pública.

Resumo

Quase uma década antes de que Margaret Thatcher e Ronald Reagan chegassem ao poder nos seus respectivos países, Chile sob a ditadura militar de Augusto Pinochet (1973- 1990) converteu-se no primeiro experimento neoliberal do mundo. Sendo a educação uma das bases do modelo político econômico imposto, por isto, o sistema educativo chileno sofreu nos anos 80' uma radical reforma baseada em: privatização, liberdade de ensino, financiamento via *vouchers* e municipalização da educação. O resultado dessa reforma foi que a escola pública padeceu um rápido desmoronamento produto da diminuição tanto da porcentagem da matrícula como do número de escolas, enquanto a educação privada paga e subvencionada aumentaram consideravelmente. Neste artigo vamos analisar as políticas e leis instauradas pelo modelo neoliberal na educação e como elas tem sido mais fortes durante os governos democráticos até a atualidade. Analisaremos se o mercado e a concorrência tem conseguido cumprir as promessas sobre a melhora da qualidade educativa que os ideólogos neoliberais plantearam no começo. Também vamos debater sobre o papel educativo do Estado sob o modelo neoliberal, com a finalidade de entender sua intervenção para que o mercado possa atuar livremente. Por último, analisaremos as consequências sociais que tem provocado o modelo educativo no contexto da atual crise da escola pública. A metodologia usada no artigo consiste na revisão e análises de fontes primárias (leis e constituições) e secundárias sobre o processo histórico a estudar.

Palavras-chave: neoliberalismo; privatização; liberdade de ensino; financiamento via *vouchers*; municipalização da educação; escola pública.

INTRODUCCIÓN

El Neoliberalismo nació después de la II Guerra Mundial en Europa y Estados Unidos, brotó como una reacción teórica y política contra el Estado de Bien-estar y el intervencionista, siendo Friedrich Hayek su primer promotor con el texto “El camino de servidumbre” (1944). Para Hayek y sus camaradas el Estado de Bien-estar destruía la libertad de los ciudadanos y la competencia. Ellos sostenían que la desigualdad era positiva, pues traería mejores resultados de competencia (ANDERSON, 1995).

Para Luis Fernandes (1995), el neoliberalismo se ha presentado en base a tres pilares fundamentales: i) Marcha acelerada de privatizaciones de las empresas y bienes nacionales; ii) desregulación de las actividades económicas y sociales por parte del Estado, basado en la eficiencia del mercado, versus la burocratización del Estado; iii) reducción de la protección social. De esta forma, vemos como el Estado disminuye su rango de acción y se transforma en un Estado en función del mercado.

Fue en la década de los 80 cuando la hegemonía neoliberal comenzó a extenderse por el mundo, para esto fueron cruciales las elecciones de Margaret Thatcher en 1979 y de Ronald Reagan en 1980, en Inglaterra y Estados Unidos respectivamente. Sin embargo, casi una década antes de que la misma Thatcher comenzara a implementar las reformas neoliberales, éstas ya estaban siendo efectuadas en un recóndito país de América Latina, nos referimos a Chile bajo la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990). País que se convirtió en la primera experiencia neoliberal sistemática del mundo, el verdadero precursor del ciclo neoliberal de la historia contemporánea (ANDERSON, 1995).

El experimento neoliberal llevado a cabo en Chile, se realizó aboliendo todo vestigio de democracia y en paralelo a la concreción de graves delitos de lesa humanidad perpetrados a gran parte de la población civil por parte de la dictadura cívico- militar. Según Sader (2009), es esta brutal represión, que desbarató al movimiento popular y obrero, la que explica la rápida y severa implantación de las políticas económicas neoliberales en Chile.

Las nuevas políticas neoliberales se establecen a partir de 1973, mismo año que comienza la dictadura, con la devolución de 325 empresas intervenidas durante el gobierno popular de Salvador Allende. A lo que se suma, entre 1975 y 1978, la venta de 200 empresas, en su mayoría adquiridas por el Estado durante la Unidad Popular. Así, de las 400 empresas

públicas que existían en 1973 solo quedarán 15 en 1980 (MOGUILLANSKY, 2001 apud RUIZ; BOCCARDO, 2015).

Después, entre 1978 y 1981 se realizaron reformas estructurales, que son base de la sociedad actual: ley laboral limitando drásticamente la actividad sindical (1979); liberalización de la propiedad y mercado de la tierra; privatización del sistema de pensiones (creación de las AFP) (1980); nueva Ley de minería abriendo al país a las transnacionales (1981); Ley General de universidades y proceso de Municipalización de la enseñanza básica y media. Las cuales fueron avaladas por la Constitución de 1980 y adaptadas por una serie de nuevas privatizaciones entre 1984 y 1989 (GAUDICHAUD, 2015).

En consecuencia, en base a la drástica reorientación estatal ejecutada en dictadura con la influencia de los *Chicago Boys*¹, el Estado chileno pasó de tener un rol de garante a un rol subsidiario de derechos, un Estado Mínimo.

El objetivo de este artículo es describir y analizar las principales políticas públicas educativas que instauraron la educación de mercado en Chile, buscando contextualizarlas históricamente. Para esto, primero analizaré las principales reformas educativas neoliberales que se han realizado tanto en dictadura como en democracia, para después examinar las consecuencias que han tenido en la sociedad chilena, con el afán de indagar sobre si efectivamente se lograron los resultados esperados que traería el mercado educativo en cuanto a calidad educativa. La metodología empleada consistirá en una revisión y análisis de fuentes primarias (leyes y constituciones) y secundarias acerca del proceso histórico en cuestión.

1. EL MERCADO (DES) REGULANDO LA EDUCACIÓN

Ya desde el inicio de la República, el Estado chileno se esfuerza por construir un sistema nacional de educación. Así, la historia de la educación chilena, desde sus orígenes hasta 1973, se caracteriza por un rol central del Estado. Según Iván Núñez et al. (1984) durante el período comprendido entre 1842 -1973 el Estado puede ser definido como un “ESTADO

¹ Los *Chicago Boys* son los economistas chilenos titulados en la Universidad de Chicago, bajo la dirección de los estadounidenses Milton Friedman y Arnold Harberger, y que tuvieron una influencia decisiva en las políticas neoliberales implementadas entre 1973-1990.

DOCENTE”, ya que éste es promotor y orientador educacional. El Estado construye el sistema nacional de educación y se encargaba de fiscalizar, sostener y ejecutar las tareas educativas. Por su parte, María Loreto Egaña (2004) postula que es a partir de 1920, mediante la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, cuando el Estado se consagra en su rol de Estado docente, rol que ocupará hasta la década del 70’.

Sin embargo, uno de los ejes de las transformaciones neoliberales durante el régimen militar fue el sistema educativo, pues no solo se modificaron sus instituciones o se impulsaron algunas modificaciones. La dictadura rompió con toda la concepción republicana de educación que estaba presente desde la creación misma del Estado Nacional Chileno (GONZÁLEZ, 2015). Para Nef (2000 apud OLIVA, 2008), esta transformación educativa comenzada en 1981 forma parte de las siete modernizaciones del Estado, en pro de constituir un nuevo orden neoliberal, inspirado por las ideas de Hayeck y Friedman.

Esta radical reforma educativa que transformó al tradicional sistema educacional marcado por un Estado Docente hacia un sistema educativo regulado por el mercado, se impuso bajo el pretexto de que la competencia entre establecimientos educativos (públicos y privados) tendría efectos positivos en la calidad total de la educación chilena, pues los centros se esforzarían por retener a sus estudiantes quedando sólo las mejores escuelas y estando obligadas a cerrar las que no brinden educación de calidad. Los pilares fundamentales de la reforma fueron: i. Aceleración de la privatización; ii. La administración de los colegios pasa de manos del Estado hacia los sostenedores privados y municipalidades; iii. Subvención a la demanda, instaurando un sistema de *vouchers*; iv. Libertad de enseñanza, entendida como el derecho de la libre empresa educacional, respaldada en el marco jurídico. Los cuales después de la dictadura fueron sostenidos y ratificados en los gobiernos de elección popular hasta la actualidad (GONZÁLEZ, 2015). A continuación analizaremos cada una de estas medidas.

1. 1. PRIVATIZACIÓN

En 1977 se promulgó la Ley N° 1.993, donde en los artículos 84 y 85 se estipulaba sobre la adquisición, administración y disposición de bienes del Estado, autorizándose al Presidente de la República para vender directamente bienes fiscales a personas naturales o jurídicas. Fue así como se comenzó a trasladar escuelas públicas agrícolas a empresas del área.

En marzo de 1979 se dictan las Directivas Presidenciales para la Educación, a partir de la cual se sostiene que es improbable que el Estado expanda aún más su labor educativa, por lo tanto se estimulará con energía al sector privado en su labor educativa. Así, siguiendo esta línea, en febrero de 1980 se decretó la Ley N° 3166 que faculta al Ministerio de Educación para entregar la administración de los establecimientos técnicos profesionales de carácter estatal a instituciones del sector público o a personas jurídicas sin fines de lucro. De manera que la totalidad de las escuelas agrícolas y la mayoría de las industriales fueron traspasadas a Corporaciones de Desarrollo Social formadas por gremios de empresarios del sector agrícola e industrial (NÚÑEZ et al., 1984).

De la misma forma, en las Directivas Presidenciales para la Educación de 1979 con el fin de fomentar a la enseñanza particular, se anuncia una amplia política de créditos y estímulos para particulares que instalen escuelas, los que serían más favorables para aquellos que impartiesen educación subvencionada gratuita o semigratuita (ESPINOZA; GONZÁLEZ, 1993).

1.2. DEL ESTADO A LOS SOSTENEDORES

La Ley de Municipalización se decreta en 1980, con esta medida se impulsa la descentralización de la educación con el traspaso de las escuelas públicas, de enseñanza primaria y secundaria, desde el Estado central a cargo del Ministerio de Educación hacia los municipios. Además, con esta ley se crea la figura de los sostenedores (tanto públicos como privados) en quienes recae la responsabilidad respecto a temas técnico-pedagógicos y de contratación de personal (GONZÁLEZ, 2015).

A partir de la figura del sostenedor se incorpora al sector privado como proveedor de servicios educacionales subvencionado con recursos del Estado (MIZALA; ROMAGUERA, 1998 apud RUIZ; BOCCARDO, 2015). El rol del sostenedor es el que representa la apertura de la educación al mercado, es decir, la educación se convierte en un negocio lucrativo, dentro del marco del sistema neoliberal (OLIVA, 2008), pues los sostenedores pueden abrir escuelas particulares y recibir subvención del Estado, sin que exista una fiscalización real con respecto al destino de los recursos, como tampoco respecto a la calidad de la educación.

De manera que, la nueva configuración de centros educativos para los niveles básico y medio será la siguiente: establecimientos *Municipales* que son financiados y administrados por las

municipalidades y a través de éstas por el Estado; Particulares *Pagados*, financiados y administrados de forma privada: *Particulares Subvencionados*, financiados con subsidios del Estado, pero administrados por una organización privada (con o sin fines de lucro²) y *Corporaciones de Administración Delegada*, constituidas por colegios Técnicos Profesionales que fueron entregados a asociaciones empresariales, las cuales reciben subvención del Estado.

En otras palabras, esta Ley es el comienzo del desmantelamiento de la escuela pública, pues el “Estado se desliga de su responsabilidad administrativa y la traspassa a los diferentes municipios y a los sostenedores particulares. El Estado tendrá como única responsabilidad el velar por los temas curriculares y de cumplimiento de asistencia de los estudiantes” (OLIVA, 2010 apud MORENO; GAMBOA, 2014).

Este sistema, además genera grandes diferencias entre escuelas, pues cada municipio cuenta con diferentes recursos y necesidades. Por lo tanto, un colegio municipal de una comuna pobre tendrá grandes diferencias de recursos con respecto a su homólogo ubicado en una comuna adinerada. Con lo cual aumenta la segregación.

1.3. SUBVENCIÓN A LA DEMANDA

En 1974 se estableció que la subvención que se entregaría a los establecimientos educativos sería según la asistencia promedio de los alumnos, en lugar del pago por establecimiento. Al mismo tiempo se homologó la subvención que se entregaría a establecimientos particulares subvencionados con el financiamiento que se entregaría a establecimientos estatales (ESPINOZA, GONZÁLEZ, 1993). A Partir de esta medida no existirán presupuestos fijos estatales, sino que subvención a la demanda, estableciéndose los llamados *vouchers*³ (GARCÍA-HUIDOBRO, 2007).

A mayor asistencia de estudiantes, mayor será el subsidio que se recibirá del Estado. De tal forma, tanto escuelas municipales, como particulares subvencionadas compiten en el gran mercado de la educación para captar más alumnos. Todo esto bajo la lógica de que son los

² En 2015 se promulgó la Ley 20845 que pone fin al lucro en los establecimientos educativos que reciben aportes del Estado.

³ El sistema de vouchers o cheque educativo consiste en que el gobierno subsidia la demanda en lugar de la oferta. Cada estudiante es “portador” de un vouchers que implícitamente se deposita en la escuela escogida.

padres quienes deben tener la libertad de escoger el mejor colegio para sus hijos, por lo cual cada colegio (independiente de su administración) se esforzará para captar más alumnos, prestando de esta forma mejor educación. Para los que defienden este sistema, vía cheque escolar, ven en la competencia entre escuelas por sus alumnos un camino hacia la productividad y la eficiencia general de la educación (HOXBY, 2004 apud ALEGRE, 2010). Es a partir de este financiamiento que proliferan los colegios de administración privada, pues gracias a la subvención del Estado se convierten en accesible a la clase baja, media y media baja, estratos que décadas atrás asistía solo a la escuela pública. Sobre esto González (2015), plantea que la lógica del financiamiento vía subvención por estudiante es el escenario apropiado para que los privados vean en la educación la posibilidad de hacer negocios.

1.4. EL MARCO JURÍDICO DE LA TRANSFORMACIÓN

Durante el régimen militar se promulga la Constitución de 1980⁴, la cual en su capítulo tercero “De los Derechos y Deberes Constitucionales”, artículo 19, establece lo siguiente:

Inciso 10°. El derecho a la educación.

(...)Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho (...).

Inciso 11°. La Libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

La Libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional (...)

Los padres tienen el derecho a escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos (...) (CHILE, 1980).

Con esto, observamos que a través de la Constitución el Estado renuncia a su rol de garante de la educación y le traspasa esta responsabilidad a los padres. Además, el énfasis está puesto en la libertad de enseñanza entendida como libertad para abrir colegios. Para Oliva (2008, p.221), con esta Constitución “se dejan abiertas las puertas para que la educación quede en manos de los privados, dando la espalda a la tradición republicana de casi dos siglos, que reconocía a la educación como una atención preferente del Estado”.

⁴ La Constitución de 1980 está actualmente vigente.

Al situarse en el mismo plano el derecho a la educación y el derecho a la libertad de enseñanza, el rol del Estado queda totalmente disminuido. El derecho a la educación no es ni puede ser derecho de los padres a educar a sus hijos; pues éste es un derecho inalienable. Visto así, deben ser los estudiantes los sujetos de este derecho social y no los padres (GONZÁLEZ, 2015).

Lo anterior quedará confirmado a través de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)⁵, en su artículo 3° donde se decreta: “El Estado tiene, asimismo, el deber de resguardar especialmente la libertad de enseñanza” (CHILE MINEDUC, 1990). Con esta legislación se corrobora que la libertad de enseñanza está por sobre del derecho a la educación. Incluso, se estipula que los únicos criterios exigidos para abrir un colegio son: poseer un sostenedor, regirse por el programa que emana del Ministerio y poseer la infraestructura y personal docente y auxiliar necesario. Nada menciona de las necesidades educativas que posea el territorio o de exigencias específicas para el sostenedor. Es decir, abrir colegios en Chile no tiene otra dificultad que poseer un mínimo de capital a invertir. Pues esta Ley no posee un mecanismo de control de la apertura excesiva de colegios con sostenedores privados, como tampoco de la calidad educativa que éstos brindan, ya que la lógica que subyace a este marco legal es que el control esté dado desde el mercado. A partir de esta facilidad de abrir y mantener un colegio de carácter particular subvencionado el negocio de la educación mediante las subvenciones del Estado está garantizado.

1.5. LA OTRA PRIVATIZACIÓN EDUCATIVA

Con respecto a las universidades, el gobierno militar primero establece su desarticulación política mediante su intervención, el cierre de carreras y la expulsión de académicos y estudiantes. Luego, en 1981 se promulga la Ley de Universidades, iniciando el proceso de privatización de éstas a través de las siguientes medidas: la separación de las universidades con sus sedes atomizando a estas últimas, se anula el carácter nacional de la Universidad de Chile y se fomenta la creación de instituciones privadas (MORAGA, 2001 apud RUIZ; BOCCARDO, 2015). Además, el financiamiento de las universidades estatales sufre un cambio rotundo con el establecimiento de un sistema de autofinanciamiento, que equivale al

⁵ La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza fue promulgada el 7 de marzo de 1990 y publicada en el Diario Oficial el 10 de marzo del mismo año, el cual fue el último día del régimen militar.

cobro de aranceles acompañado de un sistema de créditos para los estudiantes con menores recursos (LEVY, 1995 apud RUIZ; BOCCARDO, 2015).

En definitiva; privatización, municipalización, financiamiento vía cheque escolar, Constitución de 1980, LOCE y Ley de Universidades, no son más que medidas que tienen una columna vertebral en común: el neoliberalismo llevado a la educación. Pues, como veíamos en un principio, el neoliberalismo se basa en: la privatización acelerada, desregulación de las actividades económicas y sociales y la reducción de la protección social. Todo lo cual se logró en materia educativa desde la década de los 80.

2. GOBIERNOS POST DICTADURA: LA PROFUNDIZACIÓN DEL MODELO

Con la llegada de la democracia en 1990, los distintos gobiernos de la transición a la democracia decidieron que la municipalización y el financiamiento vía *vouchers* no fueran revertidos, a pesar de haber sido impuestos bajo dictadura (OECD, 2004), por consiguiente el sistema educativo basado en el mercado no fue transformado, sino que siguió una línea de continuidad en las medidas y leyes decretadas. A continuación veremos las principales medidas que sustenta esta visión.

2.1. FICOM Y EL AUMENTO DE LA PRIVATIZACIÓN

El financiamiento Compartido (FICOM) se creó en 1988⁶, instaurándose que “los establecimientos particulares de educación que cobren a sus alumnos los valores mensuales promedios que se señalan (...) podrán percibir una subvención denominada Subvención a Establecimientos Educativos de Financiamiento Compartido” (CHILE MINISTERIO DE HACIENDA, 1988). La norma contenía descuentos elevados a la subvención, lo que parece haber desalentado a los sostenedores a incorporarse a este tipo de financiamiento, por lo que se puede interpretar que lo que se buscaba con esta ley es que las familias ayudaran a reducir los aportes de Estado (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, 2014).

Es en democracia, específicamente en 1993⁷, cuando se aumenta y profundiza este tipo de financiamiento, al elevar sustancialmente el valor máximo posible de copago. Y se faculta a

⁶ Mediante la Ley N° 18.768,1 de 1988, en su artículo 46, letra O.

⁷ Ley N° 19.247.

los establecimientos municipales a solicitar cobro de copago, bajo las siguientes condiciones: sólo para educación media diurna, debe contarse con el acuerdo de los padres y apoderados del establecimiento y debe eximirse del copago a los padres residentes en la comuna respectiva, que lo soliciten por escrito. También se establece que a medida que los cobros a los padres pasan a un tramo superior, los montos de la subvención disminuyen en un determinado porcentaje (CHILE MINISTERIO DE HACIENDA, 1993). Esta legislación faculta a los sostenedores a cobrar montos sustancialmente más altos que la ley anterior y reduce los descuentos a la subvención resultando más atractivos para los sostenedores (BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL, 2014).

Luego en 1997⁸, se establece un sistema de becas o eximición del copago a los alumnos de escasos recursos. En 2007⁹ se extiende el copago a la educación especial en todos sus niveles. Por último, en 2008¹⁰ se exime del copago a los alumnos prioritarios¹¹, pues estos tendrán una subvención escolar preferencial (más alta).

Por lo tanto, se observa que el “copago” es una modalidad de financiamiento que comenzó a fines de la dictadura, no obstante se convirtió en realmente rentable para los sostenedores durante los diferentes gobiernos en democracia, lo cual explica su rápida expansión desde 1993. Valenzuela (2008) nos muestra que los primeros 10 años de esta legislación el aumento de estos establecimientos corresponde a un 810%, con 232 establecimientos en 1993 y 1881 en 2003.

La justificación en la que se basa el FICOM consiste en que al pagar aunque sea un pequeño monto por la educación, los padres estarán más involucrados en la educación de sus hijos. Sin embargo, no hay evidencia de que una mayor contribución económica produzca un mayor rendimientos en los estudiantes (OECD, 2004).

Este financiamiento refuerza los anteriores mecanismos de estratificación social; más aún, funda un nuevo incentivo estatal a la estratificación, pues estudiantes que pagan una mensualidad como forma de “copago” siguen recibiendo casi intacta la subvención escolar (GARCÍA-HUIDOBRO, 2007). Esta Ley, además aumenta potencialmente la privatización

⁸ Ley N°19.532

⁹ Ley N° 20.201

¹⁰ Ley N° 20.248

¹¹ Los estudiantes prioritarios son definidos como aquellos, cuya “situación socioeconómica de sus hogares dificulte sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo” (Artículo 2°).

al permitir que instituciones de índole municipal, es decir, de carácter estatal, puedan cobrar una mensualidad. En otras palabras, con esta Ley es el mismo Estado es quien hace el boicot a la educación pública. Para OECD (2004) esta es una medida privatizadora de la educación al aumentar el gasto privado de las familias en educación. Bellei (2003) plantea que otro problema que provoca esta medida es que coloca en peligro a la educación media de carácter obligatoria, pues desde la incorporación de esta ley, la oferta de educación media gratuita es sensiblemente menor que la de nivel básico.

2.2. EL NUEVO MARCO JURÍDICO

La LOCE, que como vimos entregó el respaldo jurídico al modelo del mercado educativo, estuvo vigente hasta el 2009 para ser reemplazada por la actual Ley General de Educación (LGE). Ésta surge como respuesta por parte del primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) al descontento expresado en las masivas protestas de estudiantes secundarios ocurridas en 2006 a lo largo de todo el país, llamada Revolución Pingüina¹², la cual colocó en tela de juicio al sistema educativo e incluyó dentro de sus demandas la derogación de la LOCE.

Sin embargo, esta Ley ratifica al modelo educacional existente al confirmar tanto la concepción de derecho a la educación como la de libertad de enseñanza que existían en el marco legal anterior. Así vemos, que en su artículo 4° se establece que el sistema educativo “será de naturaleza mixta, incluyendo una de propiedad y administración del Estado o sus órganos, y otra particular, sea ésta subvencionada o pagada, asegurándole a los padres y apoderados la libertad de elegir el establecimiento educativo para sus hijos” (CHILE MINEDUC, 2009). Luego, en el artículo 8° se confirma que el Estado tiene el deber de resguardar la libertad de enseñanza y que ésta incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

En otras palabras, esta nueva legislación promulgada en democracia, tras una fuerte e importante movilización estudiantil, mantiene los pilares de la legislación anterior, que corresponden a los pilares del modelo en sí mismo. Nos referimos a la libertad de enseñanza entendida como la libertad para abrir escuelas y a la concepción de derecho a la educación, visto como el derecho de los padres para escoger colegios para sus hijos. Asimismo, la LGE

¹² Lleva este nombre por el color del uniforme escolar de los estudiantes secundarios, es cual es azul oscuro y blanco.

conserva la municipalización, el financiamiento compartido y la subvención a la demanda vía *vouchers*.

CONSIDERACIONES FINALES

Como vimos, el actual sistema educativo chileno tiene su génesis en la profunda reforma implementada desde comienzos de los años 80, la cual fue el resultado de dos políticas fundamentales: descentralización y privatización (GARCÍA- HUIDOBRO, 2007). A casi cuarenta años de efectuada esta drástica transformación educativa cabe preguntarnos: ¿Cuáles han sido los efectos sociales de esta rotunda reforma educativa?

La privatización vino de la mano del desarme de la escuela pública. Al comparar la matrícula nacional total entre 1981 y 2009, aumentó en un 22%, sin embargo en el mismo período la matrícula municipal tuvo un crecimiento negativo de 34%, mientras que la particular subvencionada creció 300% (SOTO, 2013). Para 1981, la matrícula estaba concentrada en la educación pública con un 78%, por lo tanto Chile poseía un sistema educativo público con complemento privado. En 1990, al finalizar la dictadura, la matrícula municipal equivalía al 57,8% del total correspondiendo a un sistema mixto con preponderancia pública. Desde 2012 la matrícula municipal equivalía a un tercio del total, correspondiendo a un modelo privado con complemento público (FUNDACIÓN SOL, 2011). Estas cifras, nos muestran que el modelo fue creado en dictadura, sin embargo, es partir de los gobiernos en democracia que prolifera la educación privada y cuando la educación pública sufre una de las peores crisis de la historia de la educación chilena.

En consecuencia, el sistema educacional chileno es uno de los más privatizados del mundo, con un 37% de matrícula promedio en la escuela primaria pública, mientras que en países como Finlandia, Reino Unido y Estados Unidos esta cifra supera el 90% (GONZÁLEZ, 2015). Convirtiéndose en el tercer país con menor oferta pública en educación (OECD, 2014).

Lo que explica el traspaso de estudiantes desde colegios municipales hacia los particulares subvencionados es que son las mismas familias las que prefieren al subvencionado, pues “por un pequeño monto sienten que están comprando estatus social”, es así como un nombre en inglés o uniformes escolares diferentes a los municipales crean una sensación de otro estatus social (SOTO, 2013, p. 259).

En relación a los estudiantes, atendiendo a la lógica de que los padres escogerían el mejor colegio para sus hijos y que de esta forma el mercado regularía a la educación, la concepción de estudiante que el modelo de mercado posee es la de un cliente, que va a elegir el centro educativo que más le satisfaga según la oferta que exista, y el cual esté a su alcance económico. De esta forma el modelo trajo como consecuencia una enorme desigualdad de oportunidades. Para Torche (2005a apud PUGA, 2011), a pesar de la expansión de la cobertura que se logró con la privatización, la desigualdad en Chile se ha incrementado a partir de las reformas mencionadas.

Al mismo tiempo, esta composición educativa basada en una fuerte privatización produce una fuerte segregación escolar, pues “el financiamiento compartido está generando una geografía educacional estratificada, en la que cada grupo social tiene una escuela distinta acorde a su capacidad de pago” (BELLEI; GARCÍA- HUIDOBRO, 2003). En Chile, los hijos de ricos estudian con otros niños de igual condición y los hijos de pobres estudian con niños de su misma clase. Pues, las escuelas particulares pagadas por su alto costo en el valor de la mensualidad, sólo son asequibles para las familias más adineradas del país. Las escuelas particulares subvencionadas a pesar de recibir recursos públicos, desde su invención hasta el año 2015¹³ no estaban obligadas a recibir a todos los estudiantes, pudiendo con esto seleccionar a sus alumnos, a lo que se suma la mensualidad que deben pagar los padres, generando que su matrícula tiende a ser de niveles de ingreso medio (medio-bajo a medio – alto). En cambio, las escuelas municipales han sido destinadas a recibir a todos los estudiantes, incluyendo a los más pobres que no pueden acceder a las escuelas de otra dependencia administrativa y a los estudiantes con problemas de disciplina o aprendizaje que las escuelas privadas no reciben o expulsan. Por lo general, su matrícula corresponde a estudiantes de niveles socioeconómicos medio-bajo y bajo (GARCÍA- HUIDOBRO, 2007). Según Alegre (2010), la segregación escolar es perjudicial porque delimita el establecimiento de vínculos interculturales o interclasistas, por lo que representa una dificultad hacia la inclusión, diversidad y cohesión social. Por otra parte, esta estratificación obstaculiza el “efecto del grupo de pares”, pues se anula el aprendizaje que se puede generar entre niños y niñas con capitales culturales distintos (BELLEI; GARCÍA- HUIDOBRO, 2003). Frente a esto, Elacqua (2004, apud GARCÍA- HUIDOBRO, 2007), postula que educarse en un

¹³ En 2015 se promulga la Ley 20.845, la cual prohíbe la selección de estudiantes por los colegios.

ambiente socialmente diverso fomenta el pensamiento crítico y permite aprender nuevas experiencias. Lo cual no se puede generar en un sistema educacional altamente estratificado como el chileno. Otro problema que arroja un sistema con este tipo de configuración, es que las escuelas totalmente gratuitas y que no seleccionan a sus alumnos, es decir, las municipales, pueden fácilmente ser estigmatizadas como escuelas problemas.

Para finalizar, responderemos a la pregunta ¿Se lograron los efectos esperados que traería el mercado educativo? Según la ODCE (2004), es evidente que el modelo de mercado no ha producido el progreso en aprendizaje ni el ahorro de costos esperado por sus defensores. Por otra parte, postula que los establecimientos particulares subvencionados son más eficientes, no en el sentido de lograr más rendimientos por alumno por hora de enseñanza, sino que disminuyendo costos laborales. Pues, en su mayoría contratan a profesores más jóvenes, pagando menos y entregando menos beneficios que a los docentes del sector municipal.

Observamos que tras décadas de la instauración del sistema, la promesa de la esperada calidad educativa que llegaría a través de la competencia generada entre las escuelas públicas, particulares y particulares subvencionadas, que provocaría el mejoramiento integral de la educación chilena, no se ha cumplido. Pues, como afirma Bellei (2007), las escuelas subvencionadas en promedio no han sido más efectivas en calidad educativa que las escuelas públicas; en el caso de existir alguna diferencia, ésta parece favorecer a las escuelas públicas. Como tampoco el fuerte crecimiento de la educación particular subvencionado ha provocado un mejoramiento apreciable de la calidad de la educación chilena.

Puga (2011), sostiene que a partir de los resultados de la evaluación SIMCE¹⁴ se concluye que frente a estudiantes en iguales condiciones socioeconómicas las escuelas públicas se desempeñan académicamente igual o mejor que las particulares subvencionadas, especialmente es los segmentos con menos recursos. Esto sucede, porque lo que realmente explica las diferencias académicas en Chile son las diferencias socioeconómicas.

Vemos de esta forma, que la competencia dentro del mercado educativo que dejaría a las escuelas más productivas, liquidando cautelosamente a las que no cumplen con los resultados esperados, al final de cuentas es una promesa que no se cumplió. Sin embargo, la educación que si se ha ido destruyendo, poco a poco, es la única que no lucra, la única que es abierta a

¹⁴ El Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), se aplica una vez por año a todos los estudiantes del país de diferentes niveles y evalúa distintas disciplinas.

todos los estudiantes, es decir, la educación pública, y de su mano se destruyeron los valores de ésta; como la igualdad y la integración social.

Entonces ¿si la educación no mejoró integralmente como se esperaba a quiénes beneficia la reforma impuesta en educación? Para Puga (2011), la persistencia del modelo se explica sólo en pos de los intereses de los sostenedores particulares. Ya que, en términos del valor real, del valor en los resultados educativos que se esperaban, es completamente injustificable.

En consecuencia, para quien sí es altamente exitoso este modelo es para los empresarios y para los defensores del neoliberalismo. Pues, a lo largo de estas casi cuatro décadas de reformas educativas, lograron socavar al sistema educativo de antaño, el cual garantizaba el derecho a la educación por sobre todo, y que se caracterizaba por una fuerte y prestigiosa escuela pública. Hoy, en cambio existe un fuerte nicho de negocio educativo, lo cual es visto como natural y hasta como positivo por las familias chilenas, las que prefieren a los colegios subvencionados para que sus hijos no se mezclen con niños de clases sociales más bajas.

Por último, no podemos dejar de mencionar que este tipo de modelo educativo inspirado en el neoliberalismo para poder actuar en su más alta capacidad (como en el caso de Chile), necesita contradictoriamente de un Estado intervencionista. Respaldamos lo anterior, en base a los dos pilares estructurales del modelo que aún se mantienen: la libertad de enseñanza y el sistema de financiamiento vía *vouchers*. Ambos son los ejes del sistema porque promueven la privatización de la educación, mermando la educación pública y promoviendo el lucro.

Cabe destacar, que en 2015 se promulga la Ley 20845 que pone fin al lucro en la educación para establecimientos que reciben subvención de Estado. Sin embargo, esta ley define específicamente los gastos con fines educativos que pueden efectuar las escuelas subvencionadas, entre éstos se encuentra el pago de remuneraciones a los trabajadores y a la administración superior del establecimiento, por esta última se entiende la función que ejerce el sostenedor. Esto significa pagar un sueldo por el “colaborador” de la labor educativa del Estado, justificando, o mejor dicho disfrazando, la ganancia como salario y no como lucro (FORO CHILENO POR LA EDUCACIÓN, 2015).

Sin embargo, la libertad de enseñanza y el sistema *vouchers* quedan incólumes en la legislación de 2015, ya que ambas implican que el Estado traslade su rol educador hacia los privados. El caso del sistema de financiamiento vía cheque escolar es peor incluso, pues es el mismo Estado quien financia a las escuelas administradas por privados entregando los

mismos recursos que a la educación municipal. En consecuencia, sostenemos que para haber llegado al nivel de privatización en el que se encuentra la educación chilena, fue fundamental el rol del Estado.

REFERENCIAS

- ALEGRE, Miguel. Casi-Mercados, Segregación Escolar y Desigualdad Educativa: una Trilogía con Final Abierto. *Educ. Soc. Campinas*, v.31, n.113, out.- dez. 2010. Pp. 1157-1178.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. (In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Pp. 9-23.
- BELLEI, Cristián, GARCÍA-HUIDOBRO, J. *Desigualdad educativa en Chile*. Universidad Alberto Hurtado, 2003.
- BELLEI, Cristián. Expansión de la Educación Privada y Mejoramiento de la Educación en Chile: Evaluación a partir de la evidencia. *Rev. Pensamiento Educativo*, vol. 40, N°1, 2007. pp. 285-311.
- Biblioteca del Congreso Nacional. *Informe Financiamiento Compartido: Hitos Legislativos que configuran el Marco Legal vigente*. Valparaíso, 2014
Disponible en:
[file:///C:/Users/Paulina/Downloads/BCN_Financiamiento%20Compartido_HITOS%20LEGISLATIVOS_Final_v3%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Paulina/Downloads/BCN_Financiamiento%20Compartido_HITOS%20LEGISLATIVOS_Final_v3%20(1).pdf) Acceso en: 2 oct. 2017.
- CHILE. *Constitución Política de la República de Chile*. Santiago de Chile, 1980.
- CHILE MINISTERIO DE HACIENDA. *Ley N° 18.768,1 Normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal*. Santiago de Chile, 1988.
- CHILE MINISTERIO DE HACIENDA. *Introduce Modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta; Modifica tasa de impuesto al Valor Agregado; Establece Beneficio a las Donaciones con fines Educativos y Modifica otros Textos Legales que Indica*. Santiago de Chile, 1993.
- CHILE, MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Ley N°18,962. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza*. Santiago de Chile, 1990.
- CHILE, MINISTERIO DE EDUCACIÓN. *Ley N° 20370. Ley General de Educación*. Santiago de Chile, 2009.
- EGAÑA, María. Ley de Instrucción Primaria Obligatoria: un Debate Político. En: *Revista de Educación*. Ministerio de Educación. Santiago, Chile. Oct- nov. 2004.
- ELACQUA, G.; SANTOS, H. Preferencias reveladas de los proveedores de educación privada en Chile. *Revista Gestión y Política Pública*, N°1, 2013.
- ESPINOZA, Oscar; GONZÁLEZ, Luis. *La experiencia del Proceso de desconcentración y Descentralización Educativa en Chile 1974- 1989*. PIIE, Santiago. 1993.
- FERNANDES, Luis. Neoliberalismo e Reestruturação Capitalista. (In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Pp. 54-61.
- FORO CHILENO POR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN. *Análisis crítico de la Ley que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado*. 2015.

Disponible en: http://www.opech.cl/comunicaciones/2015/05/index_19_05_2015_analisis_ley_inclusion.pdf Acceso: 20 sep. 2017.

FUNDACIÓN SOL. *El desalojo de la educación pública. Ideas para el buen vivir, 1*. 2011. Disponible en: <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2011/12/Ideas-1-Institucionalidad-y-Desarrollo.pdf> Acceso: 30 sep. 2017

GARCÍA-HUIDOBRO, Juan. Desigualdad Educativa y Segmentación del Sistema Escolar: Consideraciones a Partir del Caso Chileno. *Rev. Pensamiento Educativo*, Vol. 40, N° 1, 2007. Pp. 65-85.

GAUDICHAUD, Franck. *Las Fisuras del Neoliberalismo Chileno: Trabajo, crisis de la "democracia tutelada" y conflictos de clases*. Santiago de Chile, Editorial Quimantú; Tiempo Robado, 2015.

GONZALEZ, Luis. *Arriba profes de Chile: De la precarización neoliberal a la reorganización docente*. Santiago de Chile, Editorial América en Movimiento, 2015.

MORENO-DOÑA, A; GAMBOA, R. Dictadura Chilena y Sistema Escolar: "a otros dieron de verdad esa cosa llamada educación". Editora UFPR, *Educar em Revista*, Curitiba, Brasil, N° 51, jan./mar, 2014. Pp. 51-66.

NÚÑEZ, Iván; et al. *Las Transformaciones Educativas bajo el Régimen Militar*. Santiago, Chile: Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación PIIE, Vol. 1. 1984.

OECD. *Chile: Revisión de las políticas Nacionales de Educación*. París: OECD. 2004.

_____. *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. París: OCDE, 2014. Disponible en: <http://www.oecd.org/education/Chile-EAG2014-Country-Note.pdf> Acceso en: 5 oct. 2017.

OLIVA, María. Política Educativa y Profundización de la Desigualdad en Chile. *Estudios Pedagógicos XXXIV*, N°2, 2008. Pp. 207-226.

PUGA, Ismael. Escuela y estratificación social en Chile: ¿Cuál es el rol de la municipalización y la educación particular subvencionada en la reproducción de la desigualdad social? *Estudios Pedagógicos XXXVII*, N° 2, 2011. Pp. 213-232.

RUIZ, C; BOCCARDO, G. *Los chilenos bajo el neoliberalismo: Clases y conflicto social*. Santiago de Chile, Editorial El buen aire, 2015.

SADER, Emir. *El Nuevo Topo: los cambios de la izquierda latinoamericana*. Siglo veintiuno Editores, Buenos Aires, Argentina, 2009.

SOTO, Fredy. *Historia de la Educación Chilena*. Universidad Central de Chile. 2013. P. 590.

Valenzuela, Juan. *Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido*. FONIDE, 2008.