

Introducción



Estallido Social, Chile 2019

Tras el estallido social en Chile (Octubre, 2019) y en plena pandemia COVID-19, Sebastián Piñera en su primer período presidencial (2011) señaló que la educación “es un bien de mercado” (21 de Mayo, 2012) Al respecto, recogemos desde El Mostrador¹ el comentario crítico de Jaime Retamal por considerarlo relevante para la discusión sobre la minimización del Estado chileno sobre las políticas públicas, y cómo las derechas e izquierdas político-representativa se funden en una misma estrategia administrativa libremercadista.

Escribe Retamal: “El Presidente Piñera acaba de dar un hábil discurso. Mezcló -cuál alquimista- una cuenta pública exigida por la Constitución con una serie de anuncios, promesas y proyectos que aún ni siquiera se materializan en envíos al Congreso. Mezcló hechos con deseos, datos con aspiraciones. A tal nivel fue la mezcla que, de pronto, no se sabía si los deseos eran hechos concretos o meras aspiraciones que un prestidigitador nos hacía pasar como realidades hechas y derechas.

Es el genio del alquimista, que nos hace pasar el plomo por el oro, gato por liebre; el genio de quien nos vende un crédito universitario escondiendo detrás de una relampagueante sonrisa, una cruda letra chica.

Es una muestra más del abismo preocupante que se abre en el contrato social que supuestamente sostiene nuestro país.

Llámenle como le llamen, la cuestión sigue y seguirá siendo la misma: el mercado, principal productor de desigualdad para el mundo social, seguirá siendo, para la elite política chilena, el “motor del crecimiento”. Y el Estado, para esa misma elite, será el encargado de corregir e igualar lo que el mercado ya ha estropeado mediante su pretendido crecimiento económico.

¿Qué aprendió la Concertación, según Francisco Vidal? Lo dijo de una manera tan simple, que resume de una buena vez lo que se viene con Bachelet: “Garantizamos un patrón de crecimiento que dio resultado, pero desarrollamos con menos intensidad el patrón de distribución”. ¡Qué decirlo en educación! ¡Qué manera de garantizar el negocio! ¿Aprendieron que la educación no se vende? En absoluto, más bien crearon esta Sociedad Docente de Piñera y hoy nos quieren hacer creer que es la única manera de disminuir las brechas. Todos. Con una educación mercantilizada. Gobierno que sea, hoy de esta derecha o ayer de esta centro-izquierda, ha hecho siempre la misma corrección: en la medida de lo posible como principio (porque hay que ser responsables) y con subsidios, bonos, becas o créditos como instrumentos. ¿El resto? El resto es mérito individual, emprendimiento individual, esfuerzo individual, trabajo individual.

No es un problema solamente de Piñera, en todo caso. Pero es en Piñera donde contemplamos ese non-plus-ultra, ese polo extremo, que finalmente nos hace despertar, con grandes campanadas, del embrujo en el que nos mantuvo la Concertación.

¿Cuál es el problema? El problema es que cuando hablamos de mercado, en este país, no estamos hablando solamente de bienes materiales. Ese es el problema.

Cuando hablamos de mercado, también estamos hablando, en nuestro país, de un fenómeno totalmente extraordinario, realizado por la elite política, ayer por las armas y hoy por la coerción del

¹<https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2012/05/22/el-alquimista-pinera-y-la-educacion-de-mercado/>

Estado o por la coerción de mayorías obtenidas mediante un sistema binominal espurio.

Las elites han metamorfoseado groseramente derechos fundamentales en bienes materiales. Lo vienen haciendo desde la dictadura, lo hicieron en la Concertación, y hoy lo siguen haciendo en el gobierno del Presidente Sebastián Piñera”.

(...) Si la educación ha sido metamorfoseada en un bien material, de consumo y de inversión; si la educación ha dejado de ser un derecho constitucional fundamental para pasar a ser un bien más transable en y por el mercado, por supuesto, es completamente injusto que los ricos no paguen por ella.

Cuando la educación es “en y para” un mercado, es razonable y justo que los ricos paguen y los pobres sean subsidiados.

Pero cuando la educación no ha sido travestida de mercado, corrompida por la mano invisible de las grandes fortunas de este país, cuando la educación no es ni un bien de consumo ni un bien de inversión, cuando es lo que debiera ser, un derecho para todos garantizado, es completamente injusto que los ricos y que los pobres paguen. Lo justo es educación gratuita para todos. Pero no, en la Sociedad Docente de Piñera todos pagan por su educación o todos pagarán de alguna manera. Nada es gratis. Todo vale. En todo caso, es la misma sociedad docente de la Concertación.

¿Cómo es posible que hubiésemos llegado a este callejón sin salida, en el que la sociedad civil organizada exige el derecho por una educación pública de calidad, gratuita, laica y para todos, pero que, al mismo tiempo, la elite política dice NO, sólo por el hecho de ser gobierno o mayoría parlamentaria?

Una vez descubierto el ardid de la Concertación, hemos descubierto por fin nuestro derecho fundamental, obstaculizado por décadas, y hoy más que nunca, disfrazado por un gobierno de derecha en una Sociedad Docente, pretendidamente superior a un Estado Docente.

Una Sociedad Docente es una sociedad de oportunidades para competir en el mercado. Si usted tiene menos oportunidades para este mercado, descuide, nosotros, el Estado, se las daremos o tenderemos a garantizárselas. El resto, es su mérito, su trabajo, su esfuerzo. ¿Qué puede ser más desigual en principio que esa sociedad? No se preocupe, vamos a tratar de garantizarle igualdad de competición desde la cuna. Queremos que la cancha esté pareja desde que sus hijos nacen. ¿Quién puede creer ya eso?²

Ahora, en pleno proceso constituyente, Chile se enfrenta a resolver una tarea fundamental: la Educación para el siglo XXI. Al respecto, queremos resaltar una encrucijada significativa: no es casualidad que coincidan la lucha feminista con la lucha por la Educación. En ambas se anuncia el concepto universal de libertad humana. Es decir, se intenta plasmar una nueva relación entre individuo, familia y sociedad. Pero, ¿cómo entendemos la libertad para la Educación, bajo el dominio del mercado? En adelante, intentaremos bosquejar algunas

Educación y mercado

Juan Pablo Venables³, en CIPER-Chile⁴ se pregunta: *¿Cómo llegamos a tener un sistema escolar gobernado por el mercado?*

Queremos destacar este artículo de CIPER, (Octubre 2020) por la claridad de sus argumentos, que explican las razones por las cuales la Educación en Chile manifiesta su crisis estructural. El mercado de la educación no se expandió en Chile como resultado de su natural eficiencia, explica el autor. Por el contrario, su expansión fue gracias a que el Estado actuó como su socio. La dictadura de 1973-1990 construyó espacios para que ese mercado se desarrollara, y el juego democrático posterior perfeccionó algunos de sus elementos claves: el copago y el voucher⁵. Pero *“el mercado nunca ha operado como se proyectó. Siempre ha presentado*

² Jaime Retamal, Facultad de Humanidades de la Usach, en www.elmostrador.cl/autor/jaимерetamal/

³ Sociólogo, Magister en Filosofía y Doctor en Ciencias Sociales. Académico del Instituto de Historia y Ciencias Sociales de la Universidad Austral de Chile.

⁴ <https://www.ciperchile.cl/2020/10/09/como-llegamos-a-tener-un-sistema-escolar-gobernado-por-el-mercado/>

⁵ Voucher: Subsidio a las escuelas para que estas eduquen a los alumnos.

problemas de implementación y de principios que no se cumplen”, explica Venables.

Al respecto, hagamos un poco de historia: la primera privatización ocurrió en la comuna de San Fernando, en el año 1977. Una escuela agrícola de propiedad fiscal fue traspasada -desde el Estado- bajo la figura de «administración delegada» a la Corporación de Desarrollo Social de Educación Rural (CODESSER), creada un año antes por la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). Este traspaso estuvo precedido por discusiones en el seno de la Junta Militar y marcó la figura de apertura a las primeras privatizaciones de escuelas y liceos. En 1978 otras seis escuelas fueron traspasadas a CODESSER. Esto, explicado en términos jurídicos, significó que las escuelas se traspasaban a corporaciones sin fines de lucro, pero éstas estaban constituidas por organizaciones empresariales lucrativas como la SNA o la Cámara Chilena de la Construcción, o la de Comercio. Esta figura, diseñada especialmente para los liceos técnicos, abre la puerta al modelo privatizador, lo cual se comienza a proyectar desde 1981, para que el modelo incurra en la municipalización de los establecimientos escolares, motivando la privatización de otros. Así comienza a aparecer la creación del *voucher*, la precarización de profesores y la introducción del copago, lo que nos lleva a tener un sistema escolar gobernado por el mercado.

Hace un tiempo el sociólogo José Ossandón⁶ publicó un artículo en CIPER Académico titulado “¿Cómo terminamos gobernados por mercados?: Los mercados como políticas públicas y el experimento de la salud en Chile”. Allí presenta un análisis muy conciso y sugerente que permite comprender el desarrollo en clave neoliberal y mercantil, que desde hace cuatro décadas y media viene experimentado el país en distintas áreas de la sociedad: salud, educación, transporte, previsión, otras. En diálogo con ese artículo, y parafraseando su título, acá se revisa el actual sistema escolar: cómo fue que se creó y perfeccionó el mercado educacional.

Causas políticas y sociales

El desarrollo del mercado en educación se da en un contexto político y social general que se condice con las premisas básicas expuestas por Ossandón. En este contexto se descubren los siguientes puntos:

- La centralidad de los mercados que hoy presenta Chile no es producto de la evolución natural de los mismos. Es, por el contrario, producto de una construcción y de una decisión política impuesta en dictadura y sostenida en democracia.

- Esa centralidad en los mercados representa una anomalía demostrada a nivel internacional. Los mercados no son solo una economía capitalista, sino que hablamos de un país en donde el mercado juega roles que resultarían inconcebibles en la mayoría de los países con economías capitalistas en el planeta. Mercado para todo: en la educación escolar, mercado en las universidades, mercado en el transporte público, mercado en la salud, en el agua, en las pensiones...

- Para comprender cómo se adoptó una forma de gobernar en base al mercado, es necesario poner el foco de análisis en sus espacios de desarrollo concretos, vale decir, en los ministerios, en las políticas públicas, en las discusiones legislativas, en los debates económicos, etc.

Por otro lado, el mercado nunca ha operado como se proyectó, porque siempre ha presentado problemas de implementación y de principios que no se cumplen.

Al respecto, intentaremos explicar que la introducción de lógicas de mercado en el sistema escolar se produce en el contexto de las «7 modernizaciones» de la dictadura, en donde se impusieron normativas y políticas públicas promercado para distintas áreas de la sociedad, promoviendo la neoliberalización del país en su conjunto. Sin embargo, vale la pena detenerse en el espacio escolar en sí mismo, porque aquí no se trata sólo de construir un mercado y hacerlo funcionar, sino principalmente de construir una *operatoria* que introduce los principios neoliberales en la familia, en el barrio, en el sentido común y comunitario. Es un doble proceso: la educación se mercantiliza

⁶ Profesor Asociado en Organización de Mercados, del Departamento de Organización, Copenhagen Business School. PhD Goldsmiths, University of London. Sociólogo Pontificia Universidad Católica de Chile.

producto del proceso sociopolítico general, y al mismo tiempo contribuye a consolidar ese proceso al promover una hegemonía neoliberal en la práctica. En lo que sigue, se explica este proceso en sus líneas principales.

¿Cómo se neoliberalizó el sistema escolar durante la dictadura?

Desde el gobierno dictatorial, el sistema escolar chileno pasa de ser centralizado, administrado y provisto principalmente por el Estado, a un nuevo modelo de organización que se estructura en torno al mercado, o sea “la libre decisión” por optar en qué tipo de escuela se matriculará al escolar, lo que redefine completamente el rol estatal sobre la Educación. Las transformaciones del sistema escolar realizadas durante la dictadura se desplegaron en dos grandes períodos: desde los años 1973 a 1979 y desde 1980 a 1990.

1973-1979: Asentamiento ideológico y jurídico

En 1974 ya se vislumbra el interés del régimen dictatorial por privilegiar la educación particular por sobre la educación pública. En mayo de ese año se deroga la ley de subvenciones estatal existente desde 1951, señalando que: *“es preocupación preferente del Supremo Gobierno estimular la creación de instituciones particulares de enseñanza que integren el sistema educacional”*. Asimismo, en el año 1975 ODEPLAN confeccionó el Programa Ministerial de Educación, donde se señala que *“la participación estatal en la matrícula debe ser reducida, proceso que deberá continuarse en 1976”*

Desde 1974, la Junta de Gobierno abordó en más de una sesión la posibilidad del copago que consiste en cobrar a las familias por la educación de sus hijos. Si bien, recién en 1988 se legisla al respecto, el hecho que se discutiera desde el comienzo de la dictadura, (porque Pinochet se había opuesto hasta entonces), nos muestra que siempre fue un anhelo de algunos grupos de interés al interior del gobierno dictatorial.

Con el mencionado caso de San Fernando -en 1977- comienzan los traspasos. Además de vincular de forma directa al sector productivo con los establecimientos técnico-profesionales, la «administración delegada» buscaba instalar una administración de carácter empresarial en las escuelas. Se trataba de una política no solo anti estatista, sino derechamente proempresarial. Para ello, en ese año 1977 se dicta el Decreto Supremo 971 que aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social, elaborada por ODEPLAN⁷, que propone traspasar progresivamente las escuelas fiscales a “organizaciones intermedias de la comunidad”. Todavía no estaba claro que esos organismos intermedios serían los municipios, pero ya en 1977 estaba delineada y normada jurídicamente la desestatización del sistema escolar. En septiembre de 1978, la Junta acuerda -a instancias de su ministro de Hacienda Sergio De Castro- cambiar la norma sobre salario para profesores de establecimientos particulares y subvencionados, fijando un pago mínimo del 75% del salario mínimo de la época registrado en el Acta N°354a. Esto quiere decir que en 1978 se quitó toda protección salarial a los docentes no fiscales, anticipando la reforma de 1981 que -como se verá- extenderá esta precariedad y desprotección a los profesores municipales, confirmando el afán político de la dictadura por generar las condiciones normativas de desmejora, infravaloración y precarización del trabajo docente.

El año 1979 marca un punto de inflexión en la configuración del sistema, lo que permitió cambiar la educación escolar en Chile. Por una parte, se anuncia la Directiva Presidencial en Educación, documento cuyo contenido comprende algunos de los principales elementos que se venían discutiendo desde 1974. Es la primera formulación pública e integrada para comprender la transformación del modelo, en la medida que contiene tres de los componentes fundamentales en el proceso de neoliberalización del sistema escolar: privatización, copago y precarización laboral docente.

⁷ Oficina de Planificación Nacional (nace en 1965), hoy ligado a la Presidencia de la República.

Por otra parte, la DIPRES⁸ de la época elabora un documento que, si bien no alcanzó notoriedad en el debate público, será clave para dichos componentes, porque estableció los cimientos presupuestarios -de implicancia ideológica- que luego sustentarán el mecanismo del *voucher* y la municipalización, contemplando así, los principales componentes de la neoliberalización escolar.

Si hubo alguna intención de “La Directiva” por traspasar establecimientos a la comunidad organizada, queda enterrada por este documento de la DIPRES que, a través del DL 3063 de diciembre de 1979, hace posible el traspaso de escuelas y liceos fiscales a los municipios.

1980-1990: Imposición de la reforma escolar

En la década del ‘80 comienza la mayor reforma al sistema escolar del siglo XX y en lo que va del SXXI, hito comparable a la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria del año 1920.

El 31 de diciembre de 1980 se realizó la primera ola de traspasos. El proceso fue fulminante: en abril de 1982, a menos de un año y medio de su inicio, se habían traspasado el 84% de los establecimientos fiscales a los municipios, todos focalizados en regiones. Esta enorme tarea fue atractiva en un comienzo para las municipalidades, porque implicaba muchos recursos frescos, ya que las escuelas y liceos traspasados se financiarían a través de un voucher que establecía un valor unitario por alumno a pagarse mensualmente llamado USE reemplazando a la subvención estatal de antes. Este valor es reajutable según la UTM y en función de la asistencia media de los estudiantes.

Estos recursos, además, no se “entorpecerían” con el engrosamiento de la plantilla funcionaria, porque los profesores -que pierden su calidad de funcionarios del Estado- no pasan a ser funcionarios municipales, rigiéndose “en todo por las normas laborales, de remuneraciones y de previsión aplicables al sector privado” (DFL1, 13/06/1980:1). Esto da cuenta que, para algunos sectores dentro del Régimen, “el objetivo real sigue siendo la privatización [...] la municipalización es una etapa, es un paso” (Cox, 1985:163), como indicó Carlos

Cáceres, ministro de Hacienda durante los años 1983-84.

Ahora bien, lo particular del voucher son tres cuestiones inéditas en la historia educativa del país:

- se vuelve el único mecanismo de financiamiento, homogeneizando escuelas privadas y públicas, ahora municipales;

- entrega un volumen de recursos enorme y sin precedentes desde el Estado a las escuelas privadas;
- permitió que las escuelas privadas dispusieran casi libremente de los recursos, generando mecanismos para aumentar la rentabilidad en desmedro del salario del profesorado.

A modo de ejemplo, durante la década del ‘80 las escuelas municipales destinaban casi el 90% de sus recursos a sueldos, mientras que las particulares subvencionadas entre un 40% y un 50% (Espínola, 1989). Además de desmembrar el sistema público y centralizado, el voucher buscaba incentivar al sector privado a abrir nuevas escuelas dado su atractivo como negocio. Y logró su cometido. El número de planteles privados subvencionados aumentó en un 57.9% entre 1980 y 1985. Asimismo, entre 1980 y 1989, la matrícula de los particulares subvencionados aumentó de un 14% a un 31%, mientras que la matrícula municipal/fiscal bajó del 79% al 61% (Espinoza y González, 1993)⁹

En definitiva, entre 1981 y 1982 se implementaron decididamente cuatro de los cinco elementos que se identifican como característicos del proceso de neoliberalización de la educación chilena: municipalización, privatización, voucher y precarización docente, sólo falta el copago que se implementa en 1988.

Pero el proceso de municipalización y privatización se vio interrumpido por la crisis económica que comenzó en 1982. Esta fuerte crisis implicó que la dictadura tambaleara, modificara su agenda y torciera el rumbo, para enfocarse en solucionar urgencias coyunturales. Garretón (1983) llamó a esta etapa la «crisis de la dimensión fundacional», que en el sector escolar se caracterizó por el sucesivo congelamiento de los traspasos, una alta rotación de ministros, un recorte al monto de la

⁸ Dirección de Presupuesto, Gbno. de Chile

⁹ Espinoza, O. y González, L.E. (1993) La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989. Santiago: PIIE, Documento de trabajo.

subvención y que se levantaran algunas voces críticas al interior del Régimen.

Superada la crisis económica, en 1986 se retoman los traspasos y se termina de municipalizar el 16% de establecimientos fiscales que restaba, lo que redundó en la más grande ola de protestas, paralizaciones y críticas del sector educativo durante toda la dictadura, en la que participaron estudiantes secundarios, universitarios y profesores. Pero sin problemas económicos encima, la rearticulación ideológica dentro del Régimen vuelve a poner en primera línea las ideas neoliberales.

Los últimos años de la dictadura suponen una bonanza económica. Aquí se elabora, discute y aprueba la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que consagra un largo anhelo de la dictadura: la libertad de enseñanza, entendida como libertad para que privados puedan abrir escuelas y recibir subsidio público por ello. La LOCE también incluyó el SIMCE, bajo el supuesto que la existencia de un sistema de información de resultados académicos de estudiantes favorecería la competencia del sistema, permitiendo la mejora constante o, en su defecto, la desaparición de las escuelas que no lograran mínimos satisfactorios.

En cuanto al copago, a fines de 1988 y una vez que la dictadura ya había perdido el plebiscito, se promulga una normativa que permite y regula el financiamiento compartido en educación básica y media. Esta normativa regía sólo para los establecimientos particulares subvencionados, ya que los municipales no podían cobrar copago hasta el año 1993.

Así culmina la puesta en marcha de la neoliberalización del sistema escolar en dictadura, cuyo punto neurálgico radica en que el Estado deja de proveer el servicio educacional. No obstante, esto no significa su retirada. Por el contrario, el Estado es el encargado de financiar al 93% de la matrícula escolar vía municipios y escuelas particulares subvencionadas bajo la lógica del voucher igualitario. Así, el Estado cumple un rol fundamental y activo en la neoliberalización del sistema escolar chileno, toda vez que es el creador de un mercado de educación escolar donde antes no existía. Asimismo, este recorrido permite comprender que el proceso, en todas sus

dimensiones, se relaciona con una ideología política que buscó permear el sentido común, imponiendo un sistema a través del cual las mismas familias se auto clasifican por su capacidad de pago, terminando por reproducir un sistema individualizante, competitivo y segregador. En consecuencia, este proyecto obedece a una nueva regulación política más que a una mera desregulación económica.

Consolidación del sistema escolar: el mercado en democracia

Si durante la dictadura se desarrollaron y consolidaron las bases del modelo neoliberal en educación, es durante este período que entra en régimen y se perfeccionan algunos de sus elementos claves -como el copago y el *voucher*-, consolidando el modelo mismo y legitimando su puesta en práctica. Lo anterior no obsta para que se produzcan variaciones importantes. La más relevante es que el Estado asume un protagonismo marcado en la promoción y financiamiento de la educación, redefiniendo el rol que jugó en dictadura.

1990-2006: Hegemonía, perfeccionamientos y el «Estado con mayúscula»

Los primeros 16 años de gobierno de la Concertación de Partidos Políticos presentan una marcada continuidad interna en políticas educativas que, con algunos énfasis y diferencias, permite entender este período como un continuo. En primer lugar, las condiciones del contexto político hicieron que la Concertación privilegiara una «política de acuerdos» con el sector cercano a la dictadura, ahora como oposición en el Congreso. En este marco, las políticas escolares de este período siguieron dos criterios:

- 1°. Programas de intervención para el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes;
- 2°. Programas focalizados de compensación para establecimientos de menores recursos y con bajos resultados de aprendizaje.

Junto con esta disposición de las políticas mismas, en el nivel de orientación macro, a poco andar la Concertación tomó la decisión estratégica de

mantener la organización del sistema escolar heredado de la dictadura. No fue sólo una cuestión de contexto, sino una decisión. Esto se observa a través de dos vías principales:

1. El “Informe Brunner” de 1994, que marca la orientación política de la educación escolar al menos hasta el año 2011;
2. La mantención -e incluso perfeccionamiento- de las bases estructurales del modelo privatizador y de mercado.

En efecto, se continúa con la selección, la no prohibición del lucro, la descentralización vía municipios, el voucher, el copago, el tratamiento equitativo a escuelas públicas y particulares subvencionadas, la libertad de enseñanza como libertad de empresa y una serie de elementos cruciales de continuidad.

Todos estos elementos son valorados en el “Informe Brunner”, destacando el copago como de los más relevantes. En efecto, en 1993 una normativa emanada del Ministerio de Hacienda modificó las reglas del copago establecidas por la dictadura, favoreciendo e incentivando su uso masivo. Esto redundó en un incentivo a los establecimientos para cobrar a las familias en todo evento, porque cualquier pago significaba una entrada conveniente de recursos. Asimismo, extendió su ámbito de aplicación a los liceos municipales, pues la normativa de 1988 se restringía sólo al sector particular subvencionado.

El “Informe Brunner” aporta, además, principios de justicia política al copago que, en línea con lo realizado en dictadura, se resolverían en el mercado: *“allí donde los padres además contribuyen mediante el cofinanciamiento, se crea un vínculo adicional entre la familia y la escuela que debería servir para fortalecer su rol en el control de calidad del establecimiento”* (Brunner et al., 1994: 109).

Otro aspecto que marca este período tiene que ver con las condiciones de trabajo de los profesores, promulgándose cuatro estatutos docentes (1991, 1995, 2001, 2004). Estos cambios apuntaban a mejorar sus condiciones e incrementar sus salarios, pero dentro de una lógica de incentivos y bonos que fomentan la competencia entre profesores y escuelas. Todo esto permite afirmar que, en este primer período, la Concertación no sólo imprimió continuidad a las políticas producto de un contexto

político inestable, sino decidió continuarlas por un convencimiento con el discurso de mercado. El problema -desde la perspectiva de los técnicos de la Concertación- estaba al otro lado de la balanza, en el Estado, por lo que la tarea era integrarlo mejor al sistema y no revertir las lógicas mercantiles. Por esta razón, el enorme esfuerzo técnico, curricular, político y de recursos que implicó la Jornada Escolar Completa promulgada en 1996, no significó que se modificaran cuestiones estructurales de organización del sistema impuesto en dictadura. De hecho, favoreció enormemente a los establecimientos particulares subvencionados.

En consecuencia, desde fines de los ‘90 comienza a constituirse una visión concordante entre oficialismo y oposición de que, con diferencias de grado, el Estado no es una amenaza para el mercado, que se resume en la premisa «más Estado y más mercado» (Villalobos, 2016).

Esta eventual contradicción teórica tiene asidero en la práctica, porque, como se ha venido indicando, el proceso de neoliberalización escolar en Chile no significó una retirada del Estado sino todo lo contrario; *“la acción estatal es la que explica las distintas variedades de neoliberalismos”* (Maillet, 2015).

En la última parte de este período (2000-2006), las políticas escolares se centran en las prácticas pedagógicas y la mejora de los resultados de aprendizaje. En consecuencia, *“el SIMCE deja de entenderse sólo como termómetro y pasa a ser considerado como la quintaesencia de la calidad”* (Bellei, 2015). En este marco, se impulsó el desarrollo de agencias de Asistencia Técnica Educativa (ATE) como consultoras privadas de apoyo técnico y pedagógico, que terminan por convertirse en un nuevo actor dentro de la lógica de mercado en que funciona el sistema. Como pueden tener fin de lucro, se prestó para que los mismos sostenedores de las escuelas organizaran sus ATE y se prestaran servicios de asesoría pedagógica a sí mismos, entre otras vías de desviación de recursos. Sin embargo, tras los distintos reclamos de la sociedad -y especialmente de los estudiantes- por más equidad educativa, las ATE debieron declararse oficialmente SIN FIN DE LUCRO para continuar con su aporte, a partir del año 2017.

2006 - hasta hoy: Crisis y el Interregnum

Las distintas reformas y políticas sectoriales de la Concertación no apuntaron a cambiar el modelo de mercado en educación impuesto por la dictadura, sino a manejar desde el Estado sus efectos nocivos e inequitativos. Con la «revolución pingüina» de 2006 se puso, por primera vez en democracia, seriamente en cuestión este continuismo, emplazando a la coalición gobernante desde fuera de la arena política formal, haciendo girar el rumbo de la agenda educativa y política del país.

Ahora bien, este giro es sobre todo discursivo, ya que las políticas implementadas hasta 2014 -como la Ley General de Educación (LGE), el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SNAC), entre otros- mantienen y en ciertos aspectos refuerzan el modelo educativo neoliberal, coronando los esfuerzos por otorgar un nuevo rol al Estado en educación: no sólo promotor y financista, sino también “árbitro”, y enfatizando aún más su labor de control. Lo interesante y “novedoso” de esta «reforma basada en estándares», es que establece un nuevo tipo de relación con las escuelas exigiéndoles rendición de cuentas; esto es, resultados medibles a través del SIMCE.

En consecuencia, como señala Falabella, “son las escuelas (no el Estado) las que pasan a ser las responsables de incrementar los ‘resultados de calidad’” (2015: 714).

Lo cierto es que, vistas en conjunto, las políticas implementadas en un contexto de mercado han perjudicado derechamente a la educación pública, al tiempo que favorecían la privada. Ya en el año 2004 el informe de la OCDE identificó claramente esta suerte de “esquizofrenia”. Como consecuencia del trato igualitario en lo financiero y desigual en lo normativo que se dio a las escuelas municipales (llamadas públicas) y particulares subvencionadas, el año 2007 la matrícula de estas últimas rebasa, por primera vez en la historia del país, a la matrícula pública, produciéndose una tendencia que se mantiene hasta hoy (34.1% de matrícula municipal, versus 53.9% en particular subvencionada, para el año 2019 según estudios del MINEDUC. Esto puede leerse como la confirmación de la sistemática desmejora de la educación pública impulsada por el Estado, que comienza con el Gobierno de la Dictadura y continúa en el período democrático.

El año 2011, las movilizaciones estudiantiles vuelven a tomar las demandas de la «revolución pingüina» del 2006, abriendo con mayor claridad un período de impugnación al modelo de mercado en educación, que disputa definitivamente el control de la agenda política y de transformaciones educativas al gobierno, traspasándola también a movimientos sociales masivos que se mantienen en el tiempo.

Las discusiones y demandas emanadas desde el movimiento social fueron incorporadas en el debate político formal, especialmente para las elecciones presidenciales del año 2013 que gana nuevamente Michelle Bachelet, utilizando una retórica completamente alineada con dichas demandas. Esto decanta en la mayor reforma al modelo neoliberal en educación desde 1973, con la Ley de Inclusión Escolar del 2015 que, no obstante, su envergadura - y utilizando la fraseología de Villalobos (2016)-, representa más un cambio en el modelo que cambio de modelo. En lo sustantivo, esta Ley prohíbe el lucro y la selección, y elimina el copago; todas demandas que venían desde el año 2006 y 2011. Sin embargo, pese a ser la primera reforma educativa que avanza en una dirección contraria a la lógica de mercado en más de 40 años, más que constituir una nueva etapa, representa la coronación de un período mayor de impugnación social a la hegemonía neoliberal en educación que comienza en el 2006 y aún sigue abierta.

Al respecto, vale la pena destacar dos aspectos adicionales de esta Ley:

1°. Quita prohibiciones relativas a los derechos de asociación de estudiantes, profesores y padres impuestas en dictadura y continuadas en democracia;

2°. Mantiene aspectos estructurales y neurálgicos del modelo escolar de mercado, como el SIMCE -entendido como «el PIB de la educación» (Bellei, 2015) - y un financiamiento que sigue a la demanda vía *voucher*.

En definitiva, si bien la Ley de Inclusión se aleja de las lógicas de mercado, no las abandona.

EN MODO REFLEXIÓN

El recorrido sociohistórico atravesado por el sistema escolar durante los últimos 45 años permite sacar tres conclusiones principales:

1°. El sistema de mercado en la educación escolar no se explica por un proceso donde el Estado es reemplazado por el mercado. Se trata, más bien, de un tipo de gobierno donde, en un primer momento, el Estado deviene en agente activo e indispensable en la creación del mercado escolar y, más recientemente, en un *regulador* de dicho mercado. En consecuencia, la neoliberalización del sistema escolar chileno ha tenido en el Estado a su mejor socio.

2°. La función política que ha cumplido la organización del sistema escolar en lógica mercantil. Antes que un espacio de negocio, éste ha sido el lugar a través del cual la lógica neoliberal ha ingresado al interior de las familias. En efecto, la operatoria de auto clasificación impuesta en dictadura, perfeccionada en democracia, y que con algunas variantes sigue operando hoy, empuja a las familias a pagar lo que puedan -endeudándose si es necesario- para educar a sus hijos en establecimientos separados de quienes no pueden pagar. De esta manera, aquellos que logran pagar para distanciarse de quienes no pueden hacerlo, defienden esa segmentación como un logro ganado por el esfuerzo familiar, y se vuelven defensores de un sistema que los condena a la desigualdad y a la competencia incesante. Nunca llegarán a los espacios escolares más caros, pero sí pueden sentirse “propietarios de su éxito” al distanciarse de quienes no pueden pagar. Esta situación intenta corregirse, en parte, con la puesta en práctica de la Ley de Inclusión.

Sin embargo, algo se ha avanzado con el Sistema de Admisión Escolar centralizado. Pero el mecanismo de gradualidad finalmente aprobado, hace que el lucro, y sobre todo el copago, sigan operando sin fecha clara de eliminación.

3°. La relación de la continuidad entre dictadura y democracia. Si bien el trasfondo cultural y político del sistema escolar neoliberal chileno se impuso en dictadura, se perfeccionó y legitimó en los gobiernos de la Concertación. El informe Brunner del año 1994 es una pieza central para comprender esta lógica de continuidad que funcionó casi sin contrapesos hasta el año 2006, año en que se abre un período de impugnación social a la macro política educativa de mercado, impugnación que se corona con la Ley de Inclusión Escolar. No obstante, no existe una nueva hegemonía que se haya impuesto en la actualidad, sino más bien sigue en disputa, como lo demuestran los intentos del actual gobierno por echar pie atrás a la prohibición del copago y la selección, así como el abandono dramático de los liceos emblemáticos que, si bien se arrastra hace años, se volvió más patente y expresivo con el actual gobierno.



Referencias

Bellei, C. (2015) *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago: LOM ediciones

Cox, C. (1985) *Hacia la elaboración de consensos en política educacional: actas de una discusión*. Santiago: CIDE.

Espínola, V. (1989) "Los resultados del modelo económico de la enseñanza básica: la demanda tiene la palabra". En: García-Huidobro, J.E. (editor) *Escuela, calidad e igualdad: los desafíos para educar en democracia*. Santiago: CIDE.

Espinoza, O. y González, L.E. (1993) *La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989*. Santiago: PIIE, Documento de trabajo.

Falabella, A. (2015) "El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la Nueva Gestión Pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009)". *Educação & Sociedade* vol. 36(132): 699-722.

Garretón, M.A. (1983) *El proceso político chileno*. Santiago: FLACSO.

Maillet, A. (2015) "Variedades de neoliberalismo. Innovación conceptual para el análisis del rol del Estado en los mercados". *Revista de Estudios Políticos* N° 169: 109-136.

Venables, J.P. y Chamorro, C. (*en prensa*) "Haciendo neoliberalismo sobre la marcha. Creación y resignificación de ideas educativas en la dictadura chilena". *Revista Estudios Pedagógicos*.

Villalobos, C. (2016) "El campo educativo en Chile postdictadura (1990-2013). Continuidad y ruptura en la implementación del neoliberalismo en educación". En: VV.AA. *Democracia versus neoliberalismo: 25 años de neoliberalismo en Chile*. Santiago: Fundación Rosa Luxemburgo, ICAL, CLACSO.

Documentos referenciados

- Acta de la Junta de Gobierno, N°354a, año 1978.
- Comité técnico asesor del diálogo nacional sobre la modernización de la educación chilena (1994) *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI* (informe Brunner).
- Decreto con Fuerza de Ley (DFL1), 13 de junio de 1980.
- <https://www.esuelainclusiva.cl/>
- <https://www.ciperchile.cl/>
- <https://www.elmostrador.cl/>