



La educación de mercado en Chile y su propuesta de superación

Javier Corvalán y Juan Eduardo García-Huidobro
Investigadores CIDE, Universidad Alberto Hurtado

En la década de 1980, durante el Gobierno militar, el sistema escolar chileno fue transformado, como parte de un proceso mayor de cambios fundados en principios socio-económicos liberales, en un sistema educativo de mercado. Hoy tanto desde los movimientos sociales, como desde el mundo intelectual y desde las políticas de gobierno se propone superar esta mercantilización de la educación y volver a situarla como un derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas.

En este artículo nos proponemos describir los orígenes de la educación mercantil en Chile y su desarrollo hasta la crítica actual¹.

1. El inicio de la educación mercantil en Chile

La instauración del “mercado” como principio regulador de la educación chilena se anuncia a comienzos de 1979 en la *Directiva presidencial sobre educación nacional*, que promulga el General Pinochet. Este texto fue complementado por otros dos: una *Carta al Ministro de Educación* y el *Discurso de inicio del año escolar 1979*. En ellos se notifica fundamentalmente dos cosas: a) La responsabilidad del Estado en educación se concentrará en la educación básica, vale decir en un mínimo de educación que se asegure a todos. Textualmente: “*El Estado centrará su énfasis en la educación básica y, a cualquier costo, cumplirá su deber histórico y legal de que todos los chilenos, no solo tengan acceso a ella, sino que efectivamente la adquieran*” (Carta). b) Donde termina esa responsabilidad estatal, empieza a operar el mercado: la educación media y superior deberán ser provistas por la iniciativa privada y el acceso a ellas supondrá pago. En palabras de la Carta de Pinochet: “*Alcanzar la educación media y (...) superior constituye una situación de excepción (...) (que) debe pagarse o devolverse a la comunidad nacional por quien pueda hacerlo ahora o en el futuro*”. Estos anuncios se enmarcan en la construcción de una “nueva institucionalidad” comunicada a mediados de 1977 en Chacarillas². Estos se

¹ Versión parcial de artículo: Corvalán, J.; García-Huidobro, J.E.: (2015) “Educación y mercado: el caso chileno”, por aparecer.

² Se trata de “dar forma a una nueva democracia que sea autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social” (El Mercurio, 10.07.1977). Ver el discurso de Chacarillas en: http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/doc_jm_gob_pino8/DMdocjm0003.pdf



Cuaderno de Educación Nº 66, junio de 2015

entroncan con el proyecto en curso de nueva Constitución, el cual consagra la libertad de enseñanza, incluyendo en ella *“el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”*³; y se producen en paralelo con las otras dos “modernizaciones”: la de salud que crea las Instituciones de Salud Previsional (isapres) y la de previsión social que crea las Administradoras de Fondos Previsionales (AFP).⁴

Los anuncios se concretaron en dos políticas principales: la descentralización de la educación pública y la instauración de la subvención por alumno asistente a cada escuela, como forma de financiamiento de la educación gratuita. La descentralización consistió en el traspaso de la administración de los establecimientos de propiedad del Estado a los municipios y a entidades educacionales privadas, reconocidas como cooperadoras de la función educacional del Estado. El nuevo sistema de financiamiento, deja de costear la oferta del servicio educativo y en su reemplazo entrega a las escuelas un aporte –la subvención escolar- por cada alumno efectivamente asistente a la escuela; deja también de hacer diferencia entre el financiamiento de las escuelas públicas, que ahora serán administradas por los municipios, y el financiamiento de las escuelas creadas por privados (distinción que se había establecido, en beneficio de las escuelas públicas, en la década de 1950). En esta nueva modalidad, las escuelas deberán competir por la matrícula para financiarse. Se reproduce así en educación *“el modelo económico de libre mercado que atribuye cualidades excepcionales a la competencia para generar eficiencia en las instituciones y que asigna un papel fundamental a la demanda”* (Espínola, 1989). Vemos aquí con nitidez los rasgos esenciales de un ordenamiento educativo bajo la forma de un mercado.

Las medidas señaladas se adoptan en 1980⁵. Entonces existían en Chile 8.846 establecimientos de educación (básica y media); de ellos la gran mayoría - 6.370 (72%)- eran fiscales, 1.674 (19%) eran particulares con aporte estatal y 802 (9%) particulares pagados. El mejoramiento de la subvención para las escuelas particulares con aporte estatal fue de tal magnitud que éstas iniciaron un período de auge, que se refleja en el

³ Ver la Constitución del 80, en http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf para la versión original y en http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2014/03/constitucion_politica_2009.pdf para la actualizada.

⁴ Chile es el primer país que desarrolla este modelo, que incorpora – siguiendo la propuesta de Friedman (1962) - el mercado a la provisión y gestión de políticas sociales y concretamente el *voucher* para el financiamiento de la educación.

⁵ Ver DFL 1-3063 de 13 junio 1980, en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3389> respecto a la municipalización y el DL 3476 de 29 de agosto de 1980, en http://www.leychile.cl/Navegar/index_html?idNorma=7138&idVersion=1990-01-21 y el DS Nº8144 que lo reglamenta: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=19462>, para el sistema de financiamiento.



aumento de establecimientos de este tipo: en 1980 existían 1.674 y en 1985 ya habían aumentado a 2.643, pasando la matrícula particular subvencionada de 405.000 alumnos en 1980 a 832.455 en 1985. En 1981 el sector privado subvencionado atendía al 17% del alumnado nacional, en 1984 había subido a 31,8%. La educación pagada, por su parte, se mantenía estable con un 5% de la matrícula⁶.

El proceso de municipalización se encontraba ya muy avanzado en 1983: se habían traspasado 5.692 establecimientos (el 87% de los establecimientos fiscales), lo que implicó el traspaso de 65.234 profesores y 1.618.904 alumnos. En 1986 se completó el proceso quedando la totalidad de las escuelas bajo la jurisdicción municipal⁷.

2. Primeras reacciones críticas

La comprensión de la nueva propuesta como la notificación de la instalación en Chile de un mercado educacional no ofreció dudas, como tampoco las consecuencias de desigualdad que este acarrearía; así ya en mayo de 1979 pudo leerse en la revista *Mensaje*: *“Teniendo en cuenta que este conjunto de actividades privadas deberá normalmente autofinanciarse, se perfila así la creación de un mercado educacional diversificado, al que se accederá en forma escalonada según sea la cantidad de medios económicos que cada familia pueda gastar en educación (...). El resultado inevitable es acentuar el vicio tradicional del sistema que entrega más educación a quienes más poseen”* (Valdivia, 1979).

Un año después, en mayo de 1981, el Comité Permanente del Episcopado escribe una carta pastoral sobre educación (Episcopado, 1981). Ella toma conocimiento que *“el Estado no expandirá los servicios educacionales que hoy otorga, determinación que supone un criterio de privatización ya que ‘la expansión futura se buscará de preferencia en la iniciativa particular’ ”*⁸ y, después de hacer una descripción pormenorizada de las medidas que se están aplicando y de recordar algunos elementos de la doctrina católica sobre la educación, la carta de los obispos propone un conjunto de *“reflexiones, inquietudes y esperanzas”* (Episcopado 1981: 11-15). Son motivo de preocupación *“el énfasis puesto en el esfuerzo individual⁹ y en la competencia, como pilares en que descansa el progreso”; “la exaltación exagerada de los incentivos económicos”; la omisión – en los nuevos programas de estudio- *“de una referencia explícita al término democracia”; “la excesiva**

⁶ Datos tomados de Espínola (1989) y de Jofré (1988).

⁷ Información tomada de Jofré (1988).

⁸ La cita intercalada corresponde al discurso de Pinochet al iniciar el año escolar 1981 y anunciar la Directiva. El subrayado es del texto citado.

⁹ Este subrayado y los que siguen están en el original.



Cuaderno de Educación Nº 66, junio de 2015

preocupación por la seguridad nacional” y se resume señalando *“el peligro de la formación de una sociedad consumista y materialista”*. Recordando la defensa permanente que la Iglesia ha hecho de la libertad de enseñanza, piden explícitamente no confundirla con la mercantilización de la educación: *“la libertad de enseñanza no implica la aceptación de cualquier modalidad de privatización del sistema escolar, por ejemplo de la basada en el mero juego del mercado económico, dadas las consecuencias negativas que (...) se pueden producir entre escuelas que, entregadas a la libre competencia, crezcan de manera desigual en desmedro de los sectores menos favorecidos por la fortuna”*. Comentando la municipalización, se pide *“cuidar que la educación no pierda el carácter de servicio homogéneo y al alcance de todos que hasta ahora ha tendido a tener. Tal inquietud se presenta en atención a las grandes desigualdades económicas de unas Municipalidades a otras”*. En suma: se reconoce el carácter mercantil de la reforma y se advierte sobre las consecuencias de desigualdad que acarrearía.

3. La “racionalidad” de la propuesta

Como lo documenta bien Ruiz (2012), el cambio introducido por la dictadura militar fue copernicano. Predominó siempre en Chile – los siglos XIX y XX - una visión de la educación de raigambre republicana, en la que el papel del Estado era central para ofrecer un servicio educacional universal, obligatorio y gratuito, que forme ciudadanos y contribuya a una sociedad de iguales. El modelo educacional introducido en 1979 quiebra esta tradición y pone en el centro, como principio regulador de la educación, al mercado. Se saca a la educación de la responsabilidad estatal, se la deja librada a la iniciativa de los agentes que la ofrecerán y de los consumidores potenciales que sabrán elegir para hacer la mejor inversión.

De la mano de Gerardo Jofré (1988)¹⁰, quien ofrece una presentación pormenorizada del sistema chileno de subvenciones, intentamos una síntesis del modelo y de su lógica¹¹, que fue una adaptación de las ideas neoliberales a Chile.

El punto de partida normal debería ser *“la decisión de educar”* de las familias, las que – en principio- estarían *“dispuestas a gastar en educar a sus miembros”*, ya que aprecian que *“la educación es un proyecto económicamente rentable”* (193-4)¹². Sin embargo, muchas familias no están en condiciones de financiar el gasto en educación porque, *“su limitado*

¹⁰ Gerardo Jofré fue en la época asesor del Ministerio de Hacienda.

¹¹ Es importante entender esta “lógica”, que a veces no se aplicó enteramente desde el comienzo. Por ejemplo, el financiamiento compartido viene pensado y justificado por Jofré, pero comenzó en 1988 y se amplió en 1993.

¹² Estos números en paréntesis y los que siguen indican las páginas de Jofré (1988).



Cuaderno de Educación N° 66, junio de 2015

ingreso presente las hace tener alternativas (...) más prioritarias, en qué gastar” (195). En esas condiciones anómalas se justifica la intervención del Estado en educación, ya que es una “inversión en capital humano” y ayuda a “satisfacer la demanda por mejorar la calidad de vida del prójimo más desposeído” (196).

Pero, ¿cuál es la mejor manera de intervención del Estado? Se compara como alternativas el subsidio y el crédito y se concluye que, si bien teóricamente es mejor el crédito, este no sería eficiente en la educación básica, por su carácter masivo, que haría complicada y costosa su cobranza, por lo que se opta por los subsidios estatales (ver p. 198).

Para concretar el subsidio, de nuevo una disyuntiva ¿financiar la oferta educacional gratuita o de bajo costo, o más bien financiar la demanda? Se opta por el subsidio a la demanda, en función del servicio prestado, para que las familias puedan elegir libremente el establecimiento al cual acudir. Se espera así que los establecimientos ofrezcan un mejor servicio para captar más alumnos y obtener mayores ingresos. Si, además, el establecimiento es exitoso en optimizar la relación calidad-costos, *“obtendrá el máximo de excedentes, y por ende, estará en condiciones de expandir su acción. Lo contrario ocurre con el establecimiento ineficiente, que tenderá incluso a desaparecer” (201).*

Para el funcionamiento del sistema es muy importante no solo que la dirección en la que actúan los incentivos sea la correcta, sino también que *“su intensidad sea alta” (ver p. 202).* Si los establecimientos perciben que, en caso de fracasar en la obtención de recursos conquistando las preferencias de los estudiantes, el "déficit" resultante les será cubierto, los incentivos se diluyen y el sistema pasa de hecho a financiar la oferta. Desde este punto de vista, se justifica la municipalización, ya que la credibilidad de la entrega de recursos, solo en función del servicio prestado, debería ser mayor si los establecimientos dependen del nivel local y no del centro. En la misma lógica se prefiere a los establecimientos privados, y principalmente a los con fines de lucro, ya que en ellos la esperanza de obtener un apoyo económico extra a la modalidad de financiamiento establecida, tiene poco asidero (203). En la misma perspectiva de lograr incentivos de alta intensidad, se postula que las remuneraciones y los puestos de trabajo del personal docente deben depender del éxito en obtener recursos y que las pérdidas y utilidades deben afectar patrimonialmente a las personas que toman las decisiones empresariales en el establecimiento. También el mercado regulará el nivel de ganancia, ya que si algún inversionista pretendiera retener demasiadas utilidades, los establecimientos competidores, ofreciendo un mejor servicio lograrán las preferencias de algunos de sus alumnos (ver pp.204 y 210).



Siguiendo una lógica de focalización de recursos el autor se pregunta ¿cómo seleccionar a los beneficiarios de los subsidios? Se trata de subsidiar a quienes lo requieren. Si se subsidia a una persona que sin subsidio se habría educado con recursos familiares, se está malogrando recursos. Para evitar este error hay que seleccionar a los beneficiarios de los subsidios y la mejor alternativa *“es que los propios usuarios se autoclasifiquen al seleccionar el establecimiento en el cual se educarán”* (210), lo que supone la existencia de diferencias en los servicios prestados. En concreto, la educación subvencionada será de calidad inferior que la pagada, ya que de lo contrario nadie asistiría a escuelas pagadas. Con esta misma lógica se defiende el financiamiento compartido, ya que de lo contrario se produce un sistema dicotómico, con escuelas subvencionadas gratuitas y escuelas pagadas de calidad alta, lo que deja sin alternativas a las capas intermedias de la sociedad que estarían dispuestas a pagar un monto moderado por una calidad intermedia. La subvención, entonces, debe admitir la posibilidad de que la escuela cobre. Si esto ocurre, la subvención debe ser menor en la medida que mayor sea el cobro, hasta desaparecer a niveles de cobros muy altos (ver p. 214)¹³.

4. ¿Y qué sucedió en la realidad?

Uno de los primeros trabajos de campo sobre los resultados de la Reforma de 1981 y de su modelo mercantil es el de Viola Espínola (1989). Ella analiza el comportamiento del modelo en escuelas de la comuna de Pudahuel, que albergaba a una población mayoritariamente de extrema pobreza.

Dos premisas del modelo son que la competencia, por una parte, y la participación de los padres, por otra, serían factores de mejoramiento de la calidad; Espínola aporta antecedentes para mostrar que estos supuestos no se cumplen en la realidad. Sus observaciones muestran que las escuelas no proceden como estaba previsto que lo hiciesen.

La presión económica obliga a los educadores a atender más los aspectos financieros que los pedagógicos (ver pp. 47 y 59). En el nuevo sistema el cuerpo docente se empobrece y pierde la tranquilidad necesaria para el trabajo pedagógico. En 1983 las escuelas municipales destinaban el 90% de la subvención a sueldos, mientras el sector particular solo entre el 40 y el 50%. En 1986 se produce una exoneración masiva de profesores

¹³ El Decreto Ley 3476 de 29 de agosto de 1980, en su Título II, norma la Subvención a Establecimientos Educativos de Financiamiento Compartido, pero –según nuestros antecedentes– el sistema no opera hasta 1988 (Ley N°18.768 del 29.12.1988) y no se expande sino en 1993, cuando la Ley N° 19.247 lo mejora sustancialmente.



“excedentes”, la que según el ministerio alcanzó a 6.734 docentes y según el Colegio de Profesores a 8.084. En suma, *“dadas las estrechas condiciones económicas determinadas por la subvención y la necesidad urgente de minimizar costos para obtener excedentes, esta reducción es obtenida de lo que constituye el principal ítem del gasto, el salario de los profesores”* (59). La reducción de salarios, principalmente en el sector particular, ha sido drástica: en 1988, por 30 horas de clase, los profesores municipales ganaban alrededor de \$30.000 y los del sector particular \$18.000 (ver p. 60). Estas condiciones de trabajo trastocan el rol docente, ya que *“el máximo peso de la tensión económica recae sobre los profesores y profesoras”, quienes “no solo han visto reducidos sus salarios y aumentado su inestabilidad laboral, sino que han debido responsabilizarse de los ingresos de las escuelas en las que trabajan”. “Cada profesor y profesora debe asegurar que a su curso asista una cantidad de alumnos que le permita financiar su salario, de lo contrario pasa a ser ‘profesor excedente’ y corre el riesgo de perder su empleo”* (62).

La lógica del modelo confía en que los padres, a través de la elección de establecimiento y de la participación en ellos, serán otro factor de mejora. En la práctica es también la cooperación económica la que centra la actividad de los padres y sus relaciones con la escuela. De hecho, son sus *“aportes voluntarios en dinero, trabajo o materiales los que contribuyen a solventar aquellos gastos que la subvención no logra cubrir”*. En 1988 se regulariza esta situación a través del financiamiento compartido entre el Estado y los beneficiarios, sistema que bonifica a las escuelas que captan más recursos y aumenta las diferencias entre las escuelas que atienden a diversos sectores socioeconómicos.

Otras formas de participación de los apoderados son “el reclamo” y “la amenaza de sacar a un niño de la escuela”. Sus resultados prácticos, más que producir mejoras pedagógicas, son procurar *“tener a los padres satisfechos con la escuela”* (ver p. 64), para lo cual se suben las notas, se evitan las tareas para la casa y se busca el bienestar de cada estudiante.

Se estudia las “demandas” de los apoderados y se descubre bastante distancia entre los “argumentos de venta” de las escuelas y las demandas y necesidades de las familias. *“La preferencia por las escuelas depende de la cercanía con el hogar, de los recursos familiares y la seguridad del sector, independientemente de la calidad ofrecida”* (65). También importa a las familias la asistencialidad (alimentación, uniformes, materiales escolares, servicio médico y dental), el disciplinamiento (“mano dura”, respeto a los adultos y a las reglas) y el status. Se concluye que *“los distintos tipos de demandas que se le plantean a la escuela muestran cómo las características del contexto económico, social y cultural son las que dan forma a la relación entre la escuela y los apoderados”*; que *“las demandas*



Cuaderno de Educación Nº 66, junio de 2015

educacionales solo pueden aparecer una vez que las necesidades más básicas están satisfechas. Cuando los recursos son escasos, las familias buscan solucionar a través de la escuela, los problemas de la subsistencia básica” (67).

En suma, el modelo competitivo de mercado fracasa en su promesa de producir mejoras, porque ni la demanda ni la participación de los padres sigue el curso esperado. De una parte, el marco político imperante limita la participación y la expresión de opiniones por parte de los padres; de otra parte, las condiciones generalizadas de pobreza hacen que la mayoría de las familias que se acogen a la educación gratuita exijan de ella funciones asistenciales antes que educativas (ver p.74).

Ya en 1989 Espínola advierte los efectos del financiamiento compartido: *“cada sector poblacional reciba la educación que se puede procurar de acuerdo a su propia condición socioeconómica. De esta manera, el sistema instaurado contribuye a profundizar las diferencias entre las escuelas y a potenciar la desigualdad” (75).*

A modo de discusión final de su estudio, Espínola señala la necesidad de replantearse algunos temas centrales para mejorar la educación de los más pobres, que son los mismos que discutimos ahora, 25 años después:

- *“La lógica de mercado ha demostrado que perjudica discriminatoriamente a los más pobres”. En la educación de los más pobres, si se quiere implementar políticas tendientes a la equidad social, se requiere la participación del Estado (78).*
- *“El aporte de los padres como mecanismo alternativo de financiamiento contribuye a una desigualdad creciente” (78).*

5. La mantención de la regulación mercantil durante los gobiernos de la Concertación

Para tener una visión panorámica de la perspectiva de política educativa de los gobiernos de la Concertación, recurrimos a un análisis de los discursos de inicio de año escolar de los ministros de educación de la Concertación (entre 1990 y 2009), perspectiva que permite advertir un silencio importante en relación a la relación educación – mercado (García-Huidobro, Ferrada, Gil; 2012).

La excepción a ese comportamiento general fue el discurso de Ricardo Lagos, ministro de educación del Presidente Aylwin, en la inauguración del año escolar del primer año de la Concertación (1990). Lagos critica el limitado rol que ha jugado el Estado y la política mercantil heredada: *“Desgraciadamente, una concepción errónea del rol del Estado ha llevado a maniatarlo en el cumplimiento de su obligación constitucional de garantizar el*



Cuaderno de Educación Nº 66, junio de 2015

derecho a la educación para todos... El sistema nacional de educación, ha sido desarticulado. La responsabilidad social en educación ha sido reemplazada por el ilusionismo del mercado. So pretexto de la necesaria descentralización, se ha llegado no sólo a la atomización del sistema, sino a una competencia a veces agresiva en donde debiera primar la cooperación”¹⁴. El discurso es claro también en la crítica a la situación que se hereda por su déficit de equidad y en las exigencias que la nueva etapa histórica, que se inicia, pone a la educación: participación, exigencias del desarrollo productivo, de la formación ciudadana para vivir en democracia, del crecimiento personal.

Ahora bien, esta crítica frontal a la educación heredada, porque en ella el mercado reemplaza la responsabilidad política, no vuelve a aparecer textualmente ni en los discursos de inauguración del año escolar posteriores del ministro Lagos, ni en los discursos de los restantes ministros de la Concertación. La exigencia democrática sigue presente en el discurso de política educativa; pero ella se hace presente principalmente en torno a las ideas de equidad, de contribución a la igualdad de oportunidades y, más precisamente, a la reducción de la pobreza¹⁵.

Solo hacia el fin del período, aunque no se da una crítica propiamente tal a la educación de mercado, hay una inflexión. Es interesante el discurso de la ministra Hornkhol de 2006, año en que se produciría la Revolución Pingüina, ya que marca un cambio: se admite, que la educación “...no sólo es (...) condición para el crecimiento económico sino tan, o tanto más importante, la educación es ahora también la base sobre la cual constituimos nuestra identidad como nación, construimos nuestras vidas, donde se asientan nuestras libertades y el punto de entrada hacia una mayor igualdad y justicia sociales...”¹⁶.

Los discursos de 2007 y 2008, posteriores al movimiento secundario de 2006¹⁷, si bien no critican el sistema mercantil existente en la educación chilena, enfatizan el rol del Estado y cuestionan la actual organización del sistema educativo. “La ciudadanía exige mayor presencia del Estado en la educación... Por ello ha llegado el momento de abordar decididamente los problemas institucionales que afectan la calidad y equidad de nuestro sistema educativo”¹⁸. “El Estado tiene una responsabilidad fundamental en la educación.

¹⁴ Discurso Inicio Año Escolar 1990, Ministro Ricardo Lagos (el subrayado es nuestro)

¹⁵ Este objetivo es central, pues en materia de distribución, los gobiernos de la Concertación, utilizaron las políticas sociales como principal mecanismo distributivo, al margen del mercado; esto es, sin intervenir en la distribución de los factores productivos de ingreso (Vega, 2007).

¹⁶ Discurso Inicio Año Escolar 2006, Ministra M. Hornkhol.

¹⁷ Las dos grandes reivindicaciones del movimiento “pingüino” fueron el fortalecimiento de la educación pública y el “no al lucro” (o sea, a la educación de mercado).

¹⁸ Discurso Inicio Año Escolar 2007, Ministra Y. Provoste.



Cuaderno de Educación N° 66, junio de 2015

Sin su presencia, simplemente no hay educación para quienes más lo necesitan. Sin su acción, no hay posibilidad de avanzar hacia una educación de igual calidad para todos... necesitamos un Estado que modernice y perfeccione su acción, no un Estado que retroceda”¹⁹.

6. ¿Y por qué pasó lo que pasó?

Imposible no preguntarse por qué, si el espectro político e intelectual opositor a la dictadura percibió con bastante claridad que una educación de mercado atentaba contra la igualdad y la justicia y era perjudicial para las mayorías pobres, en el momento de la transición no se dio una reversión o, al menos, un intento serio de cambio del modelo. ¿Por qué en el período 1990-2010 se mantiene la regulación mercantil de la educación? En forma tentativa: tres posibles explicaciones.

Una primera explicación se puede encontrar en la discusión sobre política educativa que se produjo al fin de la dictadura. Cox (1989: 31 y ss.), analiza la *“arena política y la educación al iniciarse la transición” en términos de sus consensos, conflictos y silencios. Hay consensos claros: la necesidad de establecer mecanismos de participación en el gobierno y control de las instituciones educativas; la necesidad de incrementar los recursos para educación; la crítica a las condiciones de empleo del profesorado. Hay disputa en torno a la sustitución, que operó la dictadura, del estado por el mercado como reguladores de la educación. Algunos proponen la reversión de la municipalización y del desarrollo del sector privado subvencionado (Partido Radical y, con menos énfasis, el PC y la AGECH), pero otros consideran posible la mantención de un sector de “administración comunal”, valorando la descentralización (DC, PS/Núñez y el campo intelectual). Cox hace ver que en relación a la “descentralización” se da un reordenamiento de posiciones. Históricamente hubo coincidencia entre la preferencia por una “organización estatal centralizada” de la educación y posiciones políticas de centro y de izquierda y el privilegio a una “organización privada-descentralizada” y visiones de derecha. Este acercamiento entre posiciones distintas (de derecha y de izquierda) al valorar ambas la descentralización y el rol de la sociedad civil en la regulación de la educación, puede explicar en parte la convivencia que mantiene la Concertación entre 1990 y 2010 con el mercado educativo.*

Una segunda explicación, más macrosocial, tiene que ver con las características de la transición. Los gobiernos de la Concertación tuvieron la responsabilidad de realizar el tránsito desde la dictadura a la democracia y también de conducir la economía. En estos dos ámbitos, el político y el económico, su actuación presenta diferencias. En el primero

¹⁹ Discurso Inicio Año Escolar 2008, Ministra Y. Provoste.



hay un límite y un contraste claro con el Gobierno militar: se dejó atrás la dictadura y comenzó un proceso de redemocratización. En el campo económico, la separación de aguas fue más sutil. Se buscó mantener una economía de mercado mitigando su carácter neoliberal y disminuyendo la desigualdad (Hidalgo, 2011). *“Crecimiento con equidad”* fue la consigna (Boeninger, 1997:464). Las políticas sociales “modernizadoras” de los 80 (salud, previsión social y educación) quedaron en un hiato intermedio: claramente no caen en el espacio de ‘la dictadura’ y si bien no son una parte insustituible del ‘modelo económico’ poseen bastante afinidad con él.

Por último, volviendo al campo de las políticas educativas se puede afirmar que durante los gobiernos de la Concertación, hubo consenso en la mantención de un mercado educativo y que sus políticas tendieron a regularlo, a discriminar positivamente a los más pobres, pero no a cambiar de raíz el modelo. Hubo voces críticas, principalmente del 2006 hacia adelante²⁰, pero la convicción permanente de la política era que una acción estatal decidida, que reemplazara el estado subsidiario de la dictadura, por un estado activo, responsable y promotor, sería capaz de limitar sino de revertir los efectos desigualadores del mercado. Siguiendo a Cox (2003:20) es posible postular que en los gobiernos de la Concertación, se produce *“una nueva configuración de políticas para el sistema educativo, en que se apela tanto a los mecanismo del estado (controles y apoyos públicos) como del mercado”*.

7. Estado, mercado y movimiento estudiantil

La crítica a la educación de mercado logra centralidad y voz pública a través de los movimientos estudiantiles, “la revolución pingüina” del 2006 y las movilizaciones universitarias que comienzan el 2011 y continúan hasta hoy.

El 2006, en muchas de las pancartas portadas en las marchas estudiantiles se criticó la mercantilización de la educación; ejemplos: *“Contra la educación mercantil está la organización estudiantil”*; *“La Educación no se vende”*; *“Somos estudiantes, no clientes”*.

El tema aparece también en distintas entrevistas de los voceros/as del movimiento, que son bastante precisos para describir lo que rechazan: *“La educación no puede estar al*

²⁰ Algunos ejemplos, Garretón (2007:121) denuncia que la educación expresa un modelo de sociedad *“de tipo autoritario en lo político cultural, organizado en torno al mercado y al individualismo en el plano económico-social”*. Tironi (2005: 257) critica el modelo de mercado en educación, por sus efectos en la desigualdad. Martner (2007: 178 y passim) señala que el problema fundamental de la educación en Chile es su alto nivel de segmentación socioeconómica y plantea el fin a la selección y al financiamiento compartido, el término de la municipalización y el derecho a una educación escolar gratuita de calidad para todos.



servicio de una economía neoliberal (...) nosotros comprendemos como neoliberalismo en la educación el hecho de que cualquier persona pueda abrir una institución educacional, pueda enseñar lo que quiera, cobrar lo que quiera y hacer lo que quiera de las personas que estudian ahí... Es cuestión de mirar alrededor y constatar que el sistema económico neoliberal que nos rige permite solo a los que tienen dinero acceder a una educación de mejor calidad, a colegios mejor equipados, en fin” (Huerta, María; 2006)²¹. La contracara es exigir un rol preponderante del Estado: “El Estado debe asegurar el acceso a la educación pública y gratuita; a todos quienes tengan mérito y cumplan con los requisitos de admisión. (...) los chilenos en todas las etapas de su vida deban tener acceso a una educación pública, gratuita y de excelencia”²².

De cara a las movilizaciones estudiantiles, la Presidenta Bachelet constituye un Consejo Asesor Presidencial por la Calidad de la Educación en cuyo seno se oyó posiciones enfrentadas en torno a la relación mercado-educación. Mientras un sector solicita “*el fortalecimiento del sistema de subvenciones*” y propone medidas para ello, otro grupo de consejeros propone su sustitución, ya que “*considera que la principal promesa o ventaja del actual esquema de financiamiento del sistema escolar, no se ha cumplido. La competencia no ha mejorado la calidad de la educación (...) y el mercado se ha mostrado inoperante para regular la entrada, permanencia y salida de los malos proveedores*” (Informe, p.31).

En abril del 2007 el Gobierno envía un proyecto para reemplazar la LOCE²³, pero la iniciativa no prosperó, ya que no logró la aceptación de la oposición cuyos votos se requerían para aprobarlo. Finalmente, agosto de 2009 fue aprobada la nueva Ley General de Educación, convenida con los partidos de derecha, que reemplaza a la antigua LOCE, pero no incorpora las reivindicaciones estudiantiles.

A comienzos del 2011, emerge un activo movimiento estudiantil universitario, liderado por la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), el que ha tenido continuidad hasta el presente. Al explicitar sus demandas reivindican la educación pública y rechazan la educación de mercado:

²¹ Entrevista a la dirigente María Huerta (2006). Publicada por Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación (PIIE).

²² Entrevista a María Jesús Sanhueza, vocera ACES (2006). En: <http://www.archivochile.com/edu/secund.html>

²³ La LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza Nº 18.962) tiene toda una carga simbólica, ya que fue publicada el día antes de asumir Patricio Aylwin (10 de marzo 1990), por lo que fue vista como un “amarre”, por parte de la dictadura, de su sistema educativo.



Cuaderno de Educación Nº 66, junio de 2015

“La Recuperación de la Educación Pública es la piedra angular de las demandas estudiantiles. Esto se manifiesta en la necesidad de que en el sistema educativo del país exista un fin del lucro efectivo, puesto que no podemos entender la generación y transmisión del conocimiento simplemente como una mercancía. La relación estudiante-profesor no puede tergiversarse con la relación cliente-proveedor. A su vez, la investigación y la creación no pueden estar supeditadas al retorno de utilidades puesto que daña la generación de conocimiento útil para nuestra sociedad y de cultura emancipadora” (El subrayado es nuestro)²⁴.

Más adelante, el mes de agosto, el documento *“Bases para un acuerdo social por la educación chilena”*²⁵ propone una reforma integral que signifique una transformación estructural al actual modelo educativo chileno. Se plantea ***“recuperar la educación como un derecho social y humano universal, que debe ser garantizado por la Constitución Política de Chile, y que esté estructurado en base a un nuevo Sistema Nacional de Educación Pública, Gratuita, Democrática y de Calidad organizado y financiado por el estado en todos sus niveles”*** (negrita en el original). Más adelante se explicita que lo anterior *“implica entender la educación como una inversión social y no meramente individual”*. Se aboga también por el *“fin del financiamiento compartido y de toda forma de lucro en los establecimientos que reciban financiamiento público”*²⁶.

Durante 2012 y hasta 2014 siguen las manifestaciones con alto nivel de apoyo y participación, y las principales demandas estudiantiles se mantienen. A saber: a) Fortalecimiento de la educación pública, poniendo fin a la municipalización, dando un trato preferente a las universidades estatales y creando instancias de formación técnica superior estatales. b) Rechazo al lucro en la educación. c) Gratuidad de la educación no solo del nivel escolar, que implica el fin del financiamiento compartido, sino también progresivamente de la educación superior.

Estas demandas constituyen un claro rechazo al modo cómo se viene concibiendo la educación desde los 80. Rechazo, por una parte, a la mercantilización de la educación, que la considera preponderantemente como un bien privado y no como un bien público; rechazo también a una mirada restrictiva del derecho a la educación, que compromete al

²⁴En “Demandas de la CONFECH” del 30 de abril del 2011. Ver en:

http://www.archivochile.com/Chile_actual/01_mse/1/MSE1_0002.pdf (Consultado el 02-08-2014).

²⁵ Ver en: <http://www.emol.com/documentos/archivos/2011/08/01/20110801222821.pdf> (Consultado el 04.08.2014).

²⁶ Además de los documentos ya citados puede verse *Bases para un acuerdo social por la educación chilena*. Ver en: <http://www.emol.com/documentos/archivos/2011/08/01/20110801222821.pdf> (Consultado el 04.08.2014).



Estado solo a asegurar mínimos, por sobre los cuales cada quien debe procurársela por sus medios.

8. Nueva conceptualización: la educación como derecho social

El proceso continúa. Salió ya del ámbito de las demandas sociales; de hecho, el actual programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ofrece reposicionar al Estado como responsable de garantizar el derecho universal a una educación de calidad fortaleciendo, para ello, la educación pública. El programa propicia también la gratuidad universal de la educación y el fin al lucro, extendiendo la norma que prohíbe el lucro en las universidades al resto de la educación superior y a la educación particular subvencionada.

La contraposición entre el modelo de regulación de la educación que ha imperado en Chile los últimos 25 años y la nueva concepción que emerge, se expresa fundamentalmente en el modo de concebir el derecho a la educación y, consecuentemente, en la responsabilidad estatal frente a la provisión de educación. Hoy se propone cambiar “el mercado”, como criterio de distribución de la educación, y reemplazarlo por el criterio de “ciudadanía”, según el cual basta la pertenencia a la comunidad política –ser ciudadano/a- para recibir satisfacción de la necesidad educativa. Como se trata de un criterio igualitariamente compartido –todos somos ciudadanos o ciudadanas- el servicio entregado debe ser igual para todos, ya que satisface un derecho social (Ver Atria y otros, 2013:153).

La educación entendida como un derecho social es, en primer lugar, inclusiva. Es el proceso social (o de socialización) a través del cual los niños/niñas dejan el mundo “privado” de sus hogares y se incorporan a la sociedad, al mundo público. A través de este proceso educativo los individuos reconocen a los “otros”, a los distintos, como iguales – como un “legítimo otro” diría Maturana (1988)- y al hacerlo se incorporan a la sociedad produciéndola y reproduciéndola.

Este carácter inclusivo de la educación como derecho social ha sido subrayado también como incorporación a la ciudadanía. “La ciudadanía es la dimensión en la que nos entendemos como miembros de una misma comunidad política, de modo que nuestros intereses son comunes” (Atria y otros, 2012: 25). Por ella, ciertos aspectos de mi vida pasan a ser responsabilidad de todos y ciertos aspectos de la vida de los demás devienen mi responsabilidad (Ver *Ibíd.*, p. 171). La meta de la educación inclusiva es que todos se consideren ciudadanos y, por tanto, se asuman como parte de una comunidad y con responsabilidades en ella.



Bibliografía

Atria, F.; Larraín, G.; Benavente, J.M.; Couso, J. y Joignant, A. (2013) *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Ed. Debate, Santiago, 383 pp.

Boeninger, E. (1997). *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Andrés Bello.

Comité Permanente del Episcopado (1981) *La Reforma Educacional*. Ver en: http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/msj/docs/1981/n300_366.pdf

Cox, C. (1989) "Sistema político y educación en los '80". En: García-Huidobro, J.E. (Editor) *Escuela, Calidad e Igualdad. Los desafíos de para educar en democracia*. Santiago, CIDE, pp.7-40. Ver en: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/5548.pdf>

Cox, C. (2003) "Las políticas educacionales en Chile en las últimas dos décadas del siglo XX". En: Cox, C. Editor (2003) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Editorial Universitaria, pp.17-113.

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 de para educar en democracia*. Santiago, CIDE, pp.41-81. Ver en <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/5548.pdf>

Friedman (1962) *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press. (Traducción; Ed. Rialp, Madrid)

García-Huidobro, J.E.; Ferrada, R.; Gil, Marcela (2014) "La relación educación-sociedad en el discurso político-educativo de los gobiernos de la Concertación (1990-2009)". *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 40(1), 113-131.

Ver en <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/txt1118.pdf>

Garretón, M. A. (2007). *Del post pinochetismo a la sociedad democrática. Globalización y política en el Bicentenario*. Santiago: Debate.

Hidalgo, (2011) *El ciclo político de la Concertación (1990-2010)*, Uqbar, Santiago, 273pp.

Jofré, G. (1988) *El sistema de subvenciones en Educación: La experiencia chilena*, Centro de Estudios públicos. Documento de trabajo Nº99. (Ver también en la revista *Estudios Públicos* Nº 32, Santiago).

Martner, G. (2007) *Remodelar el Modelo. Reflexiones para el Bicentenario*, LOM, Santiago de Chile, pp. 192

Maturana, H. (1988) *Emoción y lenguaje en educación y política*. Santiago, CED.

Ruiz, C. (2012) "La República, el Estado y el mercado en educación" En: *Revista de Filosofía*, Volumen 68, (2012) pp. 11 - 28



Cuaderno de Educación N° 66, junio de 2015

Tironi, E. (2005) *El sueño chileno, Comunidad, familia y nación en el Bicentenario*. 3ª ed. Santiago: Taurus.

Valdivia, T. (1979), "El proyecto educacional del Gobierno: interpretación en el contexto". En *Revista Mensaje* N° 278, mayo 1979, pp.218-224. Ver en <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/txt1153.pdf>

Vega, H. (2007) *En Vez de La Injusticia Un Camino Para el Desarrollo de Chile del Siglo XXI*. 2ª ed. Santiago: Debate.