

¿Es posible cambiar las desigualdades y las discriminaciones en un contexto de cuasi mercado? El caso de Chile¹

É possível mudar as desigualdades e a discriminações no contexto de quase-mercado? O caso do Chile

Is it possible to change inequalities and discrimination in a quasi-market context? The case of Chile

Est-il possible de modifier les inégalités et les discriminations dans un contexte de quasi-marché? Le cas du Chili

Sergio Martinic

Universidad de Aysén, Chile

Marco Villalta

Universidad de Santiago, Chile

Resumen

Este artículo describe las características principales del modelo neoliberal de cuasi mercado en la educación, implementado en Chile a principios de los años 1980. El modelo produjo profundas desigualdades y que se han tratado de disminuir con políticas sucesivas de los gobiernos democráticos de los años 90 en adelante. Sin embargo, hay límites estructurales que han impedido generar un cambio más profundo en las bases organizacionales del sistema. Se analiza la importancia de los movimientos sociales y de la deliberación pública en los cambios realizados y la aprobación de nuevas leyes orientadas a una educación como un derecho social.

Palabras clave: cuasi mercado; políticas educativas; regulaciones; desigualdades escolares.

Resumo

Este artigo descreve as principais características do modelo neoliberal de educação quase-mercado implementado no Chile no início da década de 1980. O modelo produziu profundas desigualdades, que as sucessivas políticas dos governos democráticos a partir da década de

¹ Elaborado en el marco del Proyecto n° 1200106 del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), Chile.

1990 tentaram reduzir. Entretanto, há limites estruturais que impediram uma mudança mais profunda nas bases organizacionais do sistema. Analisa-se a importância dos movimentos sociais e da deliberação pública nas mudanças realizadas e na aprovação de novas leis voltadas para a educação como um direito social.

Palavras-chave: quase-mercado; políticas educacionais; regulamentações; desigualdades escolares.

Abstract

This article describes the main characteristics of the neoliberal quasi-market model of education implemented in Chile in the early 1980s. The model produced deep inequalities, which have been reduced by successive policies of democratic governments from the 1990s onwards. However, there are structural limits that have prevented a deeper change in the organizational bases of the system. The importance of social movements and public deliberation in the changes made and the approval of new laws aimed at education as a social right is analyzed.

Keywords: quasi market; educational policies; regulations; educational inequalities.

Resumé

Cet article décrit les principales caractéristiques du modèle néolibéral d'éducation quasi-marché mis en œuvre au Chili au début des années 1980. Ce modèle a engendré de profondes inégalités, que les politiques successives des gouvernements démocratiques à partir des années 1990 ont tenté de réduire. Cependant, des limites structurelles ont empêché un changement plus profond des bases organisationnelles du système. L'importance des mouvements sociaux et de la délibération publique dans les changements apportés et l'approbation de nouvelles lois orientées vers l'éducation en tant que droit social est analysée.

Mots-clés: quasi-marché; politiques éducatives; réglementations; inégalités scolaires.

1 Introducción

El caso chileno es un ejemplo de sistema educativo cuya regulación descansa en principios de mercado. A principios de los años 80, la dictadura de Augusto Pinochet estableció una reforma de las bases organizacionales del sistema escolar, extendiendo los principios del neoliberalismo y del mercado al campo de la educación. Chile es uno de los primeros países de Latinoamérica que reorganizó radicalmente el sistema educativo siguiendo los principios del neoliberalismo propuestos por Milton Friedman. Se trata de la implementación de un nuevo paradigma que, entre otras características, considera la educación como un bien de consumo, que favorece la selección de los estudiantes y la competencia entre las escuelas como factor de calidad. Además, se promueve la participación privada, con o sin subvención pública, para ofrecer una educación de mejor calidad en comparación a un debilitado sistema de educación pública.

El retorno a la democracia en 1990 marcó el inicio de un periodo de gobiernos

democráticos con un programa de reformas educativas fundadas en un paradigma diferente. Las políticas, desde entonces, consideran la educación como un derecho y otorga al Estado un papel más importante en la regulación e implementación de una educación que garantice aprendizajes y contribuya a reducir las desigualdades actuales relacionadas con el origen social de los estudiantes. Durante más de 20 años, los gobiernos democráticos definieron acciones a favor de la educación pública y del logro de mejores aprendizajes. A pesar de los recursos destinados y de la importancia de las reformas implementadas, estas no lograron cambiar la estructura organizacional del sistema escolar. Al contrario, las políticas no cambiaron parte importante de las desigualdades que se criticaban y algunas se profundizaron debido a la selección y discriminación de los estudiantes y a la segregación entre establecimientos. Los límites políticos y culturales impidieron a los gobiernos democráticos de los primeros 15 años realizar cambios profundos en los principios de mercado del sistema escolar.

Los movimientos estudiantiles de los años 2006 y 2011 pusieron en tela de juicio las bases del paradigma predominante y suscitaron un profundo debate ciudadano. Ello que tuvo un impacto sobre las políticas públicas y la definición de nuevas leyes educacionales. Estas definen la educación como un derecho y prohibieron toda forma de selección de estudiantes y de lucro por parte de los establecimientos educacionales privados y subvencionados por el Estado. Desde entonces, comienza un nuevo ciclo de reformas, donde el Estado debe garantizar el acceso a una educación de calidad para todos, a través de un control de los principios de mercado predominantes y asumiendo la figura de un Estado Evaluador.

A continuación, se presentarán las principales características del sistema escolar del país, los ciclos de cambio y la evolución de sus modos de regulación. En la conclusión se destacará la importancia de los movimientos sociales en el proceso de construcción de un nuevo paradigma.

2 Las políticas neoliberales

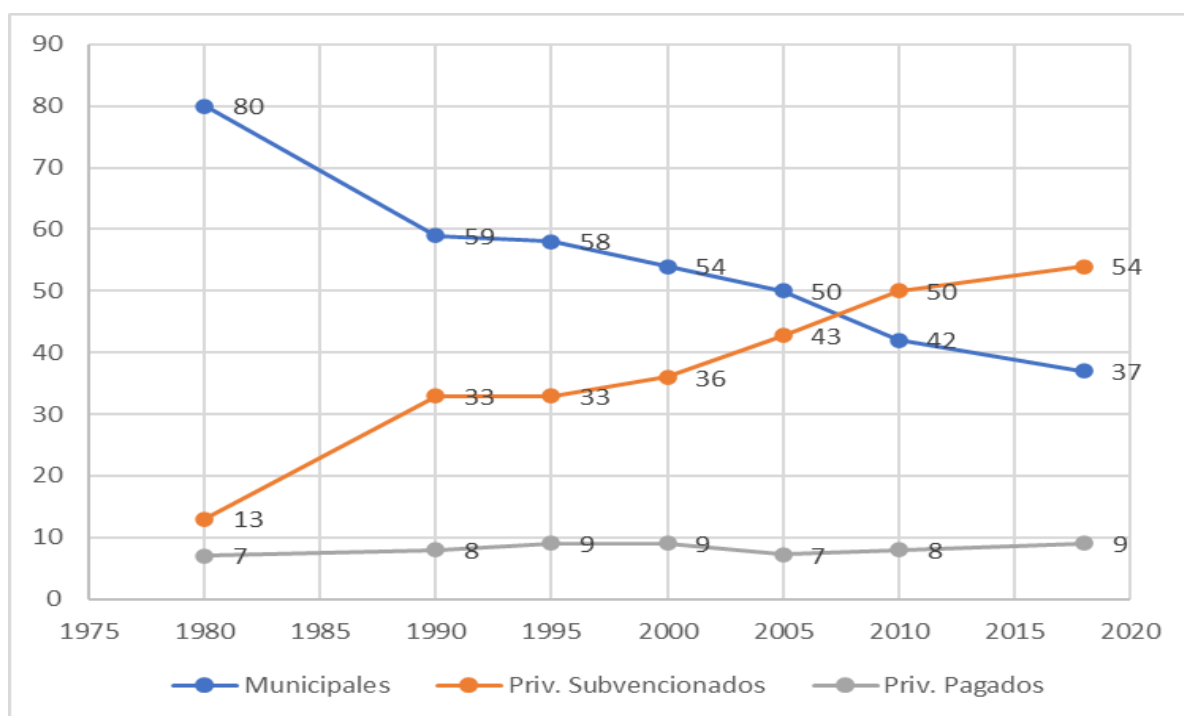
El paradigma neoliberal se extiende desde el campo de la economía al de la educación, instalando el concepto de educación como un bien de consumo, la selección de estudiantes y la competencia entre las escuelas, como principios e incentivos para obtener una mejor calidad. Esta política contribuyó al aumento de una oferta de privados que, con subvención del Estado, construyen escuelas y ofrecen educación compitiendo con la enseñanza pública tradicional. Esta política, implementada en Chile desde los años 80, constituyó un cambio en el paradigma tradicional de la educación del país. Siguiendo a Maroy

(2008), se trata de un cambio cultural profundo que implica el paso del modelo burocrático profesional a otro posburocrático, en el que predominan principios de mercado como mecanismo de regulación. Entre las políticas aplicadas, se distinguen la descentralización y un cambio de modalidades de financiamiento del sistema escolar. Por una parte, el Ministerio de la Educación – nivel central – transfirió la gestión de los establecimientos escolares públicos a más de trescientas municipalidades del país. Por otra parte, este instaló el financiamiento vía *vouchers*, es decir, el pago de una subvención por estudiante al propietario de cada establecimiento (público o privado), según la asistencia mensual promedio de los estudiantes (Bellei; García-Huidobro, 2016).

Asimismo, este modelo se basa en la libertad de los padres de elegir el tipo de establecimiento educativo al que desean enviar a sus hijos, en la medida que cumplan con los criterios de selección de la oferta privada. Las familias pueden elegir – en principios – cualquier establecimiento público o privado que reciba la subvención del Estado, independientemente de su lugar de residencia. A su vez, los establecimientos reciben un financiamiento público según la cantidad de estudiantes que admiten. El valor de este es similar tanto para las escuelas públicas como privadas, las que pueden tener fines de lucro. Además, los establecimientos particulares subvencionados gozan de una gran libertad de gestión autónoma que incluye, entre otros, la posibilidad de adaptar y de crear sus propios programas de estudio (Gallego; Sapelli, 2007).

De esta manera, se configura un sistema de «cuasi mercado» en el que varios oferentes, públicos y privados, compiten para proporcionar el servicio educativo demandado por las familias. Desde el punto de vista conceptual, los cuasi mercados combinan modos de intervención del Estado, regulaciones burocráticas y posburocráticas (Dupriez; Dumay, 2011). Efectivamente, los cuasi mercados implican también altos niveles de intervención del Estado para implementar, promover y estimular las lógicas de elección y competencia entre los prestatarios y los demandantes del servicio educativo. Como lo muestra el siguiente gráfico, la implementación de estos principios de organización provocaron un cambio profundo en la estructura y en las matrículas de los estudiantes.

Tabla 1 – Matrícula y dependencia administrativa de los establecimientos



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MINEDUC.

Las matrículas en el sector público, que representaban el 80 % del total en 1980, bajan a 42 % en 2010 y a 37 % en 2018. En cambio, las matrículas en los establecimientos particulares subvencionados aumentan de 13 % en 1980 a 54 % en 2018. Las matrículas en el sector particular pagado no presentan mayor evolución durante este periodo (Cox, 2012; Donoso; Schmal, 2002).

Este cambio fue acompañado por un concepto de Estado subsidiario, actuando solo en los lugares donde no pueden intervenir los privados y cuidando que se respeten las reglas de mercado, sin regular directamente a las instituciones. La consecuencia de esta política la polarización rápida de la oferta educativa en varios tipos de establecimientos según la posición social, económica y cultural de la población de interés. Las clases bajas solo tienen la opción pública, mientras que las clases medias y altas van mayoritariamente a establecimientos privados, ya sean subvencionados o pagados (Valenzuela *et al.*, 2010).

En los años 1990, a la implementación de este sistema de subvención según la demanda se le agregó la modalidad de financiamiento compartido o cofinanciamiento. Este consiste en un pago suplementario efectuado por los padres para ayudar a mejorar, por ejemplo, la disponibilidad de recursos educativos, tecnológicos, deportivos de la escuela. De esta manera, una parte importante de la oferta privada (alrededor del 70 % en 2003) recibió los derechos de matrícula y mensualidades pagadas por las familias, además de las subvenciones del Estado. Aquello que, en teoría, parecía una alternativa para destinar los

recursos económicos públicos a los sectores vulnerables, terminó siendo una oportunidad de ganancia para la mayor parte de los propietarios de las escuelas privadas subvencionadas (Elacqua; Martinez; Santos, 2011) e incrementó la segregación del sistema en el que cada nivel socioeconómico tiene una escuela diferente según su capacidad de pago.

3 Estratificación social de establecimientos educativos

Muchos estudios muestran que las modalidades de administración de los establecimientos están relacionadas con el nivel socioeconómico de la población y la localización territorial. En la enseñanza básica, la distribución de la población escolar de los diferentes quintiles según el establecimiento educativo, muestra una asociación casi perfecta entre el quintil de ingresos de los padres y el tipo establecimiento educativo al cual accede. De esta manera, en los quintiles de menores ingresos, los estudiantes se concentran en los establecimientos públicos, mientras que, en el cuarto quintil, la mayoría se concentra en los establecimientos particulares subvencionados y en el quinto quintil, la mayoría se concentra en los establecimientos particulares pagados.

A su vez, los establecimientos se distinguen según su capital social, la capacidad de pago de los padres y la selección de los estudiantes. En parte, esto se refleja en diferencias en las infraestructuras, los recursos de apoyo educativo, las bibliotecas, los espacios deportivos, el número de computadores por estudiante, la calidad de la conectividad, etc. La lógica de mercado supone que los establecimientos van a «competir» para atraer a los estudiantes y la preferencia de los padres. Para esto, los establecimientos deberían esforzarse para ofrecer un servicio de calidad (Santos; Elacqua, 2016). Para ello, deben posicionarse en un buen lugar en la jerarquía de cuasi mercado, definido principalmente por los puntajes obtenidos en los exámenes nacionales estandarizados de medición del aprendizaje del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).

La elección de la escuela por los padres se ve influenciada, no solo por criterios prácticos (proximidad del domicilio, costos de transporte o tiempo de viaje), sino que también por características de prestigio, de estatus y de capital cultural atribuidas a la escuela (Chumacero; Gómez; Paredes, 2011; Hernández; Raczynski, 2015; Possey-Maddox, 2014; Rodríguez; Espinoza, 2020). La oferta privada o particular subvencionada ha sido la que mejor se adapta a las condiciones instaladas por la mercantilización del servicio educativo. No solo se extendieron y ampliaron su radio de influencia, sino que también alcanzaron posiciones significativas en la preferencia de los padres. La representación social de las escuelas privadas o subvencionadas por el Estado se diferencia de las escuelas públicas

porque se asocia a un lugar eficaz, seguro y de calidad (Chumacero; Paredes, 2012; Elacqua; Hernández; Raczynski, 2015; Rodriguez; Espinosa, 2020). Estas diferencias, asociadas a la estratificación social, les otorgan a las escuelas privadas, ya sean subvencionadas por el Estado o financiadas por los padres, un capital simbólico que se asocia, a la vez, a mejores aprendizajes medidos por los exámenes estandarizados. De esta manera, la competencia entre los establecimientos y el conocimiento público de sus resultados han actuado, a lo largo de las últimas décadas, como un mecanismo de legitimación de las diferencias de oferta educativa y favorecen, en términos de resultados, a la educación privada.

En el seno de las escuelas particulares pagadas, se constituyó un grupo de colegios de élite, a la vez, debido a su costo elevado, la calidad de sus espacios e infraestructuras y los resultados de aprendizaje y de las redes sociales asociadas. Se demostró que un estudiante diplomado de uno de los 14 colegios de élite privados tiene siete veces más probabilidades de acceder a la enseñanza universitaria que un estudiante de algún liceo público, y tres veces más que un estudiante de algún «liceo emblemático» (establecimientos de enseñanza superior público de calidad). Por otro lado, un estudiante universitario perteneciente a este grupo de colegios selectivos tiene 10 veces más probabilidades de acceder a un puesto directivo en las grandes empresas del país que los diplomados en derecho o en ingeniería de una de las dos universidades más prestigiosas del país (Ilabaca; Corvalán, 2020). De esta manera, como ya lo señaló Pierre Bourdieu (1989), particularmente en su texto sobre la nobleza del Estado, un grupo de establecimientos tiene la capacidad de seleccionar a los estudiantes del más alto capital cultural y darles la educación correspondiente a su estatus de élite, y, finalmente, ser reconocidos al obtener puntajes de excelencia en los exámenes de evaluación. De esta manera, debido a la libre elección de los padres, asociada a la capacidad de pago de las familias y a la elección de los establecimientos de sus hijos, se construyó un sistema altamente segregado y que afectó a la mixtura social de los establecimientos educativos.

4 Desigualdades y aprendizajes

Las políticas educativas que comenzaron con el retorno a la democracia no modificaron radicalmente esta manera de gestionar la educación. Todo cambio de la estructura del sistema implicaba una modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que, para que fuese aprobada, requería un quórum de 2/3 en el parlamento. Este quórum elevado se definió por una ley firmada en los últimos días del gobierno de Pinochet (1989).

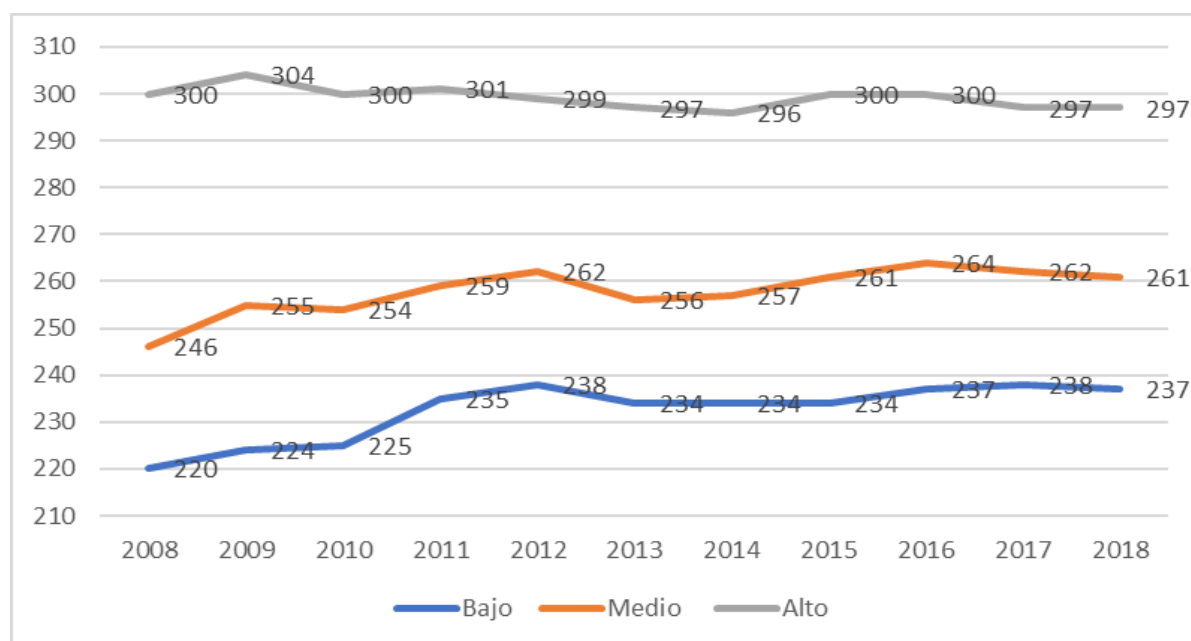
Desde entonces, los cambios progresivos han regulado el cuasi mercado escolar,

pero no han podido transformar la estructura de la oferta educativa, que distingue los establecimientos en tres tipos de dependencia administrativa: municipal o público, particulares subvencionados y particulares pagados por los padres. Los diferentes programas implementados por sucesivas políticas educativas han mejorado, entre otras cosas, las condiciones materiales, la calidad de los recursos disponibles para la enseñanza (libros, material didáctico, bibliotecas de aula y computadores, etc.), los apoyos que se ofrecen a los estudiantes y jóvenes de las familias más pobres del país (desayunos, almuerzos y salud escolar), la calidad del contenido curricular y de las prácticas pedagógicas y el aumento del tiempo dedicado a la enseñanza en los establecimientos con Jornada Escolar Completa (Brunner; Peña, 2007).

El conjunto de estas inversiones y sus apoyos han tenido efecto sobre los aprendizajes de los estudiantes. Las comparaciones entre las evaluaciones SIMCE desde 1990 muestran una mejora de los conocimientos adquiridos por los estudiantes en 4° y 8° año de enseñanza básica². En 1989, las escuelas municipales o públicas tenían, en promedio, 49,3 % de buenos resultados en las pruebas de Matemáticas y de Lenguaje de 4° año. En 1996, estos establecimientos han aumentado a 68 % en sus buenos resultados. Esta tendencia también se observa en las escuelas particulares subvencionadas y pagadas. En estas últimas, por ejemplo, los desempeños promedio en cada prueba de 4° año han aumentado de 76,2 % en 1988 a 85,9 % en 1996. Los gráficos siguientes sintetizan esta evolución en los niveles de 4° básico y de 2° de enseñanza media, evaluados en Matemáticas (en Lenguaje la relación es similar), según nivel socioeconómico. La medición utilizada posiciona relativamente las unas y las otras en una distribución estandarizada, con un promedio nacional de 250 puntos y una desviación estándar de 50.

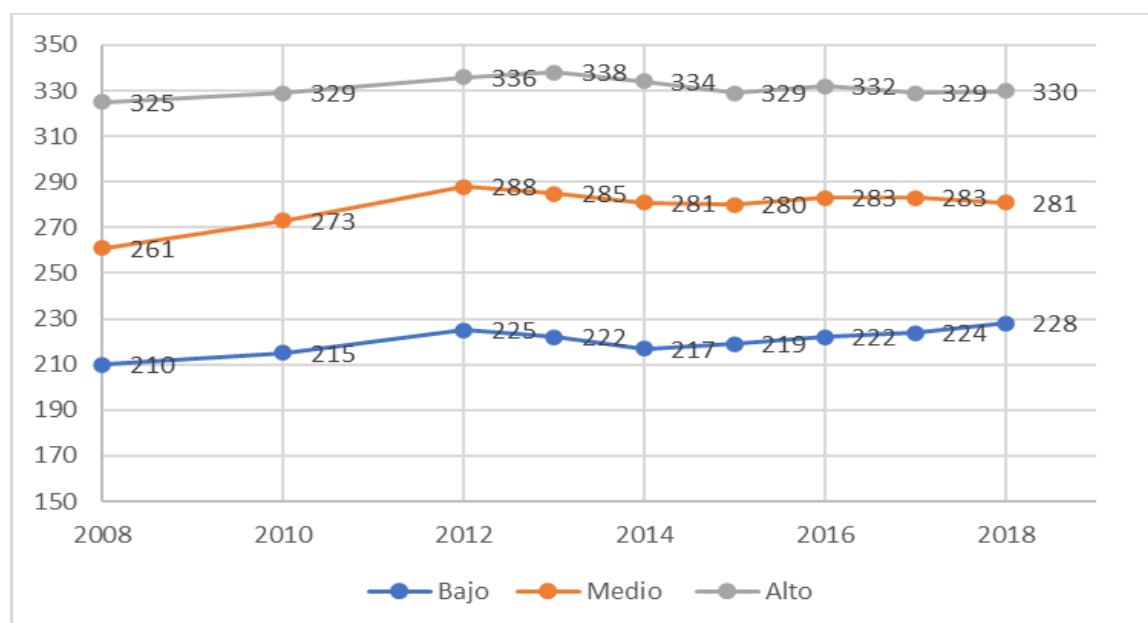
² SIMCE es el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación y que aplica pruebas estandarizadas anuales en los grados 4°, 6° y 8° de Enseñanza Básica y 2° de Enseñanza Media. Mas información en: <https://www.agenciaeducacion.cl/simce/>

Tabla 2 – Aprendizaje matemático de enseñanza básica según el nivel socioeconómico de las familias



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos SIMCE.

Tabla 3 – Aprendizaje matemático de la clase de segundo medio según el nivel socioeconómico de las familias



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos SIMCE.

Se puede observar que la distribución social de los aprendizajes presenta, con el paso del tiempo, una realidad altamente estratificada y desigual, sin que las diferencias constatadas a lo largo de los diez últimos años sean modificadas de manera significativa. En 2018, un estudiante del grupo socioeconómico desaventajado que estudia en un liceo público

obtiene 102 puntos menos en Matemáticas que un estudiante de un grupo socioeconómico superior que estudia en un liceo particular pagado. Entre los estudiantes de niveles socioeconómicos desfavorecidos y superiores, se detectan más de dos años de escolarización de diferencia. Según la evaluación PISA, la relación entre los resultados en Matemáticas y los estratos socioeconómicos (medida en porcentajes de la varianza que se explica en los resultados en Matemáticas) en los países miembros de la OCDE alcanza un 14,8 %. En Chile, el porcentaje es 23,1 % (Fontaine; Urzúa, 2014).

En resumen, se constituyó un sistema que funciona culturalmente a velocidades diferentes y que ofrece posibilidades de aprendizaje distintas y desiguales.

5 Prácticas discriminatorias y segregación escolar

El debate sobre la segregación escolar en Chile surge a mediados de los años 2000, a raíz del reporte de la OCDE (2004), que puso en evidencia el problema de las desigualdades educativas como elemento estructural del sistema escolar chileno. La distribución de la población entre las diferentes modalidades de gestión y de propiedad de los establecimientos y los procesos de selección son, entonces, considerados como prácticas discriminatorias que contribuyen a la segregación del sistema. La segregación escolar se refiere a la distribución desigual de los estudiantes en los establecimientos escolares, según sus características personales o sociales (Bellei, 2013; Dupriez, 2010; Murillo, 2016). Dicho de otra forma, la segregación escolar ocurre: cuando los niños pertenecientes a familias con un nivel socioeconómico menos favorable asisten a ciertos establecimientos, mientras otros están reservados a los estudiantes pertenecientes a familias de ingresos y formación superiores; cuando los estudiantes según su condición social se concentran en ciertos establecimientos; o cuando los estudiantes son admitidos en los establecimientos según sus resultados anteriores (Murillo, 2016). En la literatura científica, las segregaciones escolares son tradicionalmente consideradas como uno de los componentes de las desigualdades y de su reproducción en el sistema escolar (Ben Ayed; Poupeau 2009).

El sistema escolar chileno presenta el nivel de segregación socioeconómica más elevado entre los países que participan del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) (OCDE, 2011). La segregación es mayor en las escuelas que en las comunas, lo que significa que la interacción entre las preferencias de las familias y las barreras de entrada establecidas por las escuelas aumenta la segregación escolar en relación a los efectos de la segregación residencial o territorial (Santos; Elacqua, 2016). En Chile, la mayor parte de los establecimientos de enseñanza privados, subvencionados o no por el Estado,

aplican prácticas de selección y exclusión de los estudiantes, que han sido juzgadas como discriminatorias y contrarias al derecho de la educación. Por ejemplo, en el marco de los procesos de admisión, los estudiantes se evalúan (incluso en etapa preescolar) para determinar su potencial mediante exámenes, entrevistas, entre otros, o los padres son entrevistados para apreciar y evaluar la realidad social y cultural de las familias.

Desde inicios de los años 2000, el Estado realiza esfuerzos para reducir estas prácticas, reglamentando su aplicación e incluso prohibiendo algunas de ellas mediante la Ley General de Educación. Sin embargo, los estudios muestran que su prevalencia sigue siendo importante a pesar de la prohibición existente (Carrasco; Fromm, 2014; Godoy; Salazar; Treviño 2014). Hasta el 2019, año en que se publicó la ley que prohíbe la selección, las escuelas particulares y subvencionadas organizaban entrevistas con los padres y les exigían presentar documentos que certifiquen su nivel de ingresos y su afinidad con ciertas creencias religiosas (por ejemplo, certificados de bautizo o de matrimonio religiosos), sobre todo en el sector particular subvencionado (Bustos; Contreras; Sepúlveda, 2010; Carrasco; Fromm, 2014; Elacqua; Martínez; Santos, 2011).

6 La evolución del paradigma y los límites del modelo neoliberal

A partir del año 1990, los gobiernos democráticos introdujeron importantes cambios pero, que no modificaron el paradigma de base del modelo. El primer gobierno democrático (Patricio Aylwin, 1990-1994) se propuso cambiar el modelo educativo actual, pero las condiciones políticas de la época establecieron límites estructurales a esta voluntad de cambio. La transición pacífica de la dictadura de Pinochet hacia un gobierno democrático implicó aceptar una constitución y leyes que aseguraban la continuidad del paradigma neoliberal y, en particular, de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), dictada por A. Pinochet un día antes de dejar el poder. Esta ley consolidaba una estructura y una organización del sistema educativo fundado sobre la competencia entre las escuelas, el rol subsidiario del Estado y la promoción de la enseñanza privada. La coalición del primer gobierno democrático post dictadura no logró obtener el quórum de diputados y senadores para cambiar esta ley de alto quórum constitucional (80%).

Durante prácticamente toda la década de los años 90, los sucesivos gobiernos democráticos no obtuvieron la mayoría parlamentaria para cambiar la LOCE. Además, en más de una ocasión, los parlamentarios conservadores consiguieron que el Tribunal Constitucional del país declarara inconstitucional algunas leyes adoptadas por la mayoría parlamentaria, porque consideraban que estas atentaban contra los principios de libertad de

enseñanza y de elección de los padres para la educación de sus hijos. De esta manera, pese a la crítica del modelo actual y el rechazo sucesivo de propuestas de cambio constitucionales, las autoridades de los gobiernos democráticos debieron diseñar políticas que, sin alterar la base estructural del sistema, permitieran progresar hacia más equidad y calidad en los aprendizajes. Al mismo tiempo, este pragmatismo fortaleció las voces que, en el seno de la coalición gubernamental, consideraban que principios como la subvención a la demanda y el financiamiento privado de la educación no eran compatibles con la realización de una educación de calidad, sobre todo para los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Según Cox (2012), las políticas implementadas desde el retorno a la democracia en 1990 pueden dividirse en tres grandes fases. En la fase inicial (1990-1996), se dio énfasis a la creación de un estatuto docente y a programas de apoyo orientados mejorar la calidad principalmente de las escuelas más vulnerables. Estos programas combinaban inversiones en estrategias de apoyo a la enseñanza (manuales, computadores, bibliotecas), formación e incentivos a la innovación pedagógica. En la segunda fase (1996-2006), se promovieron innovaciones universales articuladas por una reforma curricular de la educación básica y la extensión del tiempo de la jornada escolar (Cox, 2012). Finalmente, en la tercera fase (a partir del 2006), se desarrollaron políticas de cambios en la organización institucional del sistema a raíz de nuevos acuerdos políticos y en respuesta a los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011. Estas políticas refuerzan los mecanismos de regulación del Estado evaluador y prohíben la selección de estudiantes en todos los establecimientos beneficiarios de subvenciones públicas (Cox, 2012; Martinic & Elacqua, 2010). Estas políticas y acciones directas, a favor de la equidad, se implementan en un marco institucional complejo y ambivalente que afecta, sin duda, los resultados. Por una parte, se han realizado progresos importantes en lo que concierne la cobertura y la calidad de los aprendizajes, pero, por otra, disminuye la población que se escolariza en las escuelas públicas y acentúa la segregación social de los estudiantes según el tipo de establecimiento (municipal o público, particular subvencionado y particular pagado) (Cox, 2012; Mizala; Torche 2010; Valenzuela; Bellei; De los Ríos, 2010).

Las dos dinámicas son interdependientes e indivisibles de la regulación del mercado del sistema en su conjunto, y las políticas del período 1990-2010 no las lograron transformar. Este problema tiene consecuencias culturales más profundas, como la «normalización» de la competencia entre las escuelas y la selección de los estudiantes como principios de funcionamiento del sistema escolar. Como destaca Cox (2012), utilizando el concepto de «path dependence» (Page 2006; Pierson 2000), el modelo se consolidó en la cultura y realidad

social del país. Las familias, a medida que incrementan sus ingresos, aspiran a acceder a una educación de mejor calidad, lo que favorece la movilidad social y la distinción cultural o simbólica. Esta idea de calidad se encuentra, para una gran parte de la población, en la enseñanza privada subvencionada por el Estado o privada pagada por los padres. Esto es lo que muestran las encuestas de opinión en las que se prefiere la enseñanza privada por sobre la pública, o escuelas homogéneas y de un estatus socioeconómico similar al de la familia en lugar de una escuela con mixtura social.

7 Crisis del modelo y cambio de paradigma

En 2006, se desplegó un importante movimiento de estudiantes secundarios o de Enseñanza Media que cuestionó el sistema educativo y los principios de mercado predominantes. Ello generó un gran debate sobre la calidad y equidad de la educación en el país (Bellei; Contreras; Valenzuela, 2010). Por primera vez en treinta años, la sociedad en su conjunto discutió sobre los problemas de la educación, sobre el sentido de esta y sobre su organización institucional. Este movimiento marcó una etapa: el fin de un ciclo de reformas y el principio de otro dirigido hacia la construcción de un Estado evaluador. En este ciclo, el Estado definió un marco de acuerdo con las unidades educativas sobre la base de objetivos que se deben evaluar y hacer públicos (*accountability*). Este modo de regulación ponía énfasis en el cumplimiento de los objetivos públicos, sin alterar la autonomía y la propiedad de las escuelas (Maroy, 2008; Martinic, 2010). La demanda de los estudiantes y el debate público se centró en un cambio de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), propuesta los últimos días de gobierno de A. Pinochet (1973-1989), y, hasta entonces, como se ha señalado, muy difícil de modificar. Para abordar este debate, la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) organizó una amplia y diversa Comisión Asesora Presidencial, con el objetivo de disponer de un diagnóstico de los problemas que afectaban la calidad de la educación, además de recomendaciones de estrategias de acción. Esta Comisión integró personas y líderes de opinión que hasta entonces representaban la pluralidad de actores, posiciones y apreciaciones vigentes y en disputa en el campo de la educación. Se lograron importantes consensos y también se expresaron desacuerdos, actualizando diferencias de larga data en la historia educativa nacional. El reporte de esta Comisión fue el punto de inicio de proyectos legislativos del gobierno de entonces, que tenían como objetivo realizar cambios profundos en el marco regulador del sistema educativo (Aguilera, 2009; Aranguiz, 2010).

En 2009, luego de la firma de un acuerdo político y parlamentario, se aprobó la Ley General de Educación (Ley N° 20.370), que reemplaza a la Ley Orgánica vigente (LOCE) e

instituye el «Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización» (Ley N° 20.529), promulgada el 2011 (Martinic; Elacqua, 2010).

Para disminuir la arbitrariedad y las discriminaciones más graves en los procesos de admisión y de expulsión, se prohibió la selección de los estudiantes hasta el 6° año básico y se establecieron ciertas regulaciones para estos procedimientos. Finalmente, para controlar la utilización de los recursos y la aplicación de la reglamentación educativa, se creó una Superintendencia de Educación (Bellei, 2012). Con esto se pone fin a un ciclo de reformas y comienza otro. Es el paso de un modelo de regulación de cuasi mercado a otro definido por un Estado más fuerte y centrado en la evaluación y control de resultados de los establecimientos (Maroy, 2008, 2013; Martinic, 2010). Este cambio descansó en nuevos consensos interpretativos, pedagógicos y normativos, y, al mismo tiempo, en la construcción de alianzas sociales y políticas importantes para apoyar y llevar a cabo las transformaciones.

Los cambios institucionales y la implementación de esta modalidad de *accountability* (Maroy, 2013, 2019) se desplegaron progresivamente a partir del 2009, lo que mejoró la rendición de cuentas del sistema y las modalidades de apoyo a los establecimientos con mayores dificultades o con problemas de aprendizaje. Se creó una Agencia de Calidad de la Educación que, de manera autónoma al Ministerio de Educación, evalúa los resultados de aprendizaje, clasifica a las escuelas y realiza estudios sobre los factores asociados para realizar recomendaciones políticas. Además, se implementó una superintendencia de la educación. Esta controla la gestión y el buen uso de los recursos públicos destinados a las escuelas mediante subvenciones o proyectos.

Pese a estos cambios institucionales y un mejor control de los resultados, no se observaron cambios significativos en las desigualdades de aprendizaje.

En 2011, otro gran movimiento estudiantil, esta vez dirigido por estudiantes universitarios, planteó que los cambios realizados por los gobiernos democráticos eran insuficientes y exigieron una reforma centrada, no solo en regular, sino que también en eliminar la lógica de mercado de la educación chilena. Estas demandas se expresaron en un gran movimiento de manifestaciones ampliamente apoyado por la ciudadanía.

La presidenta Bachelet, durante su segundo mandato (2014-2018), asumió esta demanda como propia y propuso «un cambio de paradigma», que implica pasar de la educación entendida como un bien de mercado a un sistema educacional coordinado, que ofrece a las niñas, niños y jóvenes de Chile un derecho social a la educación (Bellei, 2012). En 2016, se votó y aprobó la Ley N° 20.845 sobre la integración escolar. Dentro de esta ley,

se declara la educación como un derecho, se prohíbe el lucro a los propietarios de los establecimientos de enseñanza privada subvencionados por el Estado, elimina progresivamente los pagos de financiamiento compartido de las familias y termina con todos los tipos de selección de estudiantes gracias a la implementación de un nuevo sistema de admisión aleatoria (Bellei, 2016; Rojas Fabris, 2018; Saura; Mateluna, 2020). La nueva Ley General de Educación marcó un giro en las relaciones entre el Estado, la escuela y la sociedad. Asimismo, la ley constituyó un paso adelante en la definición de un marco de comprensión de la noción de inclusión, estableciendo que:

El sistema propenderá a eliminar todas las formas de discriminación arbitraria que impidan el aprendizaje y la participación de los y las estudiantes. Asimismo, el sistema propiciará que los establecimientos educativos sean un lugar de encuentro entre los y las estudiantes de distintas condiciones socioeconómicas, culturales, étnicas, de género, de nacionalidad o de religión. (Art. 1, párrafo 1, letra e – Documento Orientaciones, 2016).

8 Conclusión

En una perspectiva comparada, el sistema escolar chileno es un caso extremo de sistema escolar orientado por el mercado. Prácticamente, todos los instrumentos de política asociados a esta visión fueron aplicados en Chile con gran intensidad, a escala nacional y durante décadas (Bellei, 2012). Las políticas educativas implementadas a partir de 1990 constituyen, sin duda, un gran esfuerzo para producir modificaciones substanciales en la regulación de mercado y en la distribución social de los aprendizajes. Estas políticas aumentaron sustantivamente el gasto público en la educación, desarrollaron un sistema de evaluación y de apoyo a la educación pública y diseñaron un nuevo rol para el Estado que deja atrás su papel de subsidiario para priorizar políticas dirigidas a los sectores sociales más desfavorecidos (Cox, 2012).

Sin embargo, estas políticas no modificaron los mecanismos de regulación del mercado, ni los principios de selección y de competencia entre las escuelas. Los resultados de estas políticas es un sistema complejo y sometido a presiones internas, que no logra compensar las diferencias de aprendizaje y, más aún, sin pretenderlo, consolida un sistema escolar altamente segmentado. Las dificultades de los cambios se explican por factores económicos, políticos y culturales que interactúan a través de tres mecanismos: variación, selección y retención (Jessop, 2010). La variación corresponde al momento en el que los discursos oficiales sobre las políticas educativas entran en crisis y deben ser revisados. La selección es el momento en el que los responsables políticos eligen ciertas soluciones políticas

que consideren más apropiadas para resolver la crisis. La retención hace referencia a la fase de negociación para que las políticas educativas se institucionalicen en los marcos legislativos vigentes del contexto (Saura; Mateluna, 2020).

Las tensiones políticas y culturales afectaron las posibilidades de cambiar este paradigma educativo. Durante un largo proceso, que aún no termina, los movimientos sociales y el debate público han logrado promover políticas y acuerdos parlamentarios que han permitido promulgar leyes que reglamentan y limitan las fuerzas del mercado en la educación. Hacia fines de los años 90, los gobiernos democráticos optaron por un Estado evaluador con el fin de regular la competencia entre las escuelas, con la asignación de los recursos públicos y el apoyo a las escuelas donde los estudiantes son más desfavorables. Este modo de regulación también tuvo sus límites, y los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011 son hitos sociales que contribuyen a un cambio de paradigma que instala la educación como un derecho social, lejos de los principios de mercado y neoliberales, que han predominado en el campo de la educación durante más de 30 años.

El caso chileno muestra cómo las políticas están relacionadas con movimientos sociales que obligan a mover los límites de organización del sistema. Las políticas educativas resultan de un proceso en el que intervienen varios actores y son el producto de un proceso de co-construcción en el tiempo. Más que el resultado de una acción gubernamental, las políticas son, por tanto, una acción pública donde intervienen los actores de la sociedad civil en su concepción e implementación. Durante un largo proceso, que aún no termina, los movimientos y las políticas de la educación permitieron regular la organización del cuasi mercado e instauró los principios de un Estado evaluador. Este modo de regulación también tuvo sus límites, y observamos el comienzo de políticas basadas en los derechos, donde la lucha contra las desigualdades y las discriminaciones se encuentra en el centro del debate actual y de la acción pública. En el país, esto se traduce por políticas de inclusión social. En octubre del 2020, 80 % de la población aprobó, durante un plebiscito, una nueva constitución que debe ser elaborada por una comisión constituyente en 2021. Se espera que esta nueva constitución defina la educación como un derecho social que debe ser garantizado por el Estado, para así abandonar, luego de un largo periodo, los principios de mercado que han regido y segmentado el sistema educativo³.

³ PD. Se eligió un Comisión constituyente que elaboro una propuesta de nueva constitución que consagró el derecho a la educación entre otros derechos sociales. Esta propuesta fue rechazada en un plebiscito realizado el 4 de Septiembre de 2023. Se organizó un segundo proceso a través de la elección de un Consejo constitucional más pequeño y asesorado por una Comisión experta. La segunda propuesta de nueva constitución también fue rechazada en un plebiscito realizado el 17 de diciembre de 2023. La regulación del sistema educativo con sus avances y contradicciones se mantiene hasta la fecha (2024).

Referencias

- AGUILERA, C. *Un Análisis de las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet*. Documento de Trabajo, Programa de Gobernabilidad. Santiago: FLACSO, 2009.
- ARÁNGUIZ, L. H. *Participación en el diseño de políticas públicas: el caso del consejo asesor presidencial para la calidad de la educación*. Tesis para optar al grado de magister en gestión y políticas públicas – Universidad de Chile, Santiago, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- BELLEI, C.; CONTRERAS, D.; VALENZUELA, P. *Ecos de la revolución Pingüina*. Santiago: Universidad de Chile-UNICEF, 2010.
- BELLEI, C. Dificultades y resistencias de una reforma para des-mercantilizar la educación. *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, v. 9, n. 2, p. 232-247, 2012.
- BELLEI, C.; GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. *Desigualdad educativa en Chile*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado, 2016.
- BEN AYED, C.; POPEAU, F. École ségrégative, école reproductive. *Actes de La Recherche En Sciences Sociales*, v. 180, p. 4-10, 2009. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.3917/arss.180.0004>
- BOURDIEU, P. *La Noblesse d'État : grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Les Editions de Minuit, 1989.
- BRUNNER, J. J. ; PEÑA, C. (ed). *La reforma al sistema escolar: aportes para el debate*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez, Universidad Diego Portales, 2007.
- BUSTOS, B.; CONTRERAS, D.; SEPÚLVEDA, P. “When schools are the ones that choose: the effects of screening in Chile”. *Social Science Quarterly*, v. 91, n. 5, 2010.
- CARRASCO, A.; FROMM, G. How local market pressures shape leadership practices: evidence from Chile. *Journal of Educational Administration and History*, v. 48, n. 4, p. 290-308, 2016.
- COX, C. Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 21, n. 1, p. 13-42, 2012.
- CHUMACERO, R.; GÓMEZ, D.; PAREDES, R. I would walk 500 miles (if it paid): vouchers and school choice in Chile. *Economics of Education Review*, v. 30, n. 5, p. 1103-1114, 2011.
- DONOSO, S.; SCHMAL, R. Los modelos de financiamiento de la educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, v. 4, n. 2, p. 46-84, 2002.
- DUPRIEZ, V. *Methods of grouping learners at school*. París: UNESCO, 2010.
- DUPRIEZ, V.; DUMAY, X. Les quasi-marchés scolaires: au bénéfice de qui? *Revue Française de Pédagogie*, v. 176, p. 83-100, 2011.

- ELACQUA, G.; MARTÍNEZ, M.; SANTOS, H. *Lucro y Educación Escolar*. Santiago: Instituto de Políticas Públicas-Universidad Diego Portales, 2011.
- FONTAINE, A.; URZÚA, S. *Selección, diversidad y libertad de enseñanza* (Documentos de Trabajo No. 10). Santiago: CLAPES-PUC, 2014.
- GALLEGO, F.; SAPELLI, C. El financiamiento de la educación en Chile: una evaluación. *Pensamiento Educativo, Revista de Investigación Latinoamericana* (PEL), v. 40, n. 1, p. 263-284, 2007. Disponible en: <http://ojs.uc.cl/index.php/pel/article/view/25511>. Acceso en: 23 jan. 2024.
- GODOY, F.; SALAZAR, F.; TREVIÑO, E. Prácticas de selección en el sistema escolar chileno: Requisitos de postulación y vacíos legales. *Informes para la Política Educativa*, n. 1, mayo 2014. Disponible en: <http://cpce.udp.cl/wp-content/uploads/2016/08/IPE1.pdf>. Acceso en: 23 jan. 2024.
- HERNÁNDEZ, M.; Y RACZYNSKI, D. School choice in Chile: From distinction and exclusion to the social segregation of the school system. *Estudios pedagógicos*, v. 41, n. 2, p. 127-141, 2015. DOI: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052015000200008>
- ILABACA, T.; CORVALÁN, J. Configuración y legitimación del campo de los colegios de élite en Chile ¿Quiénes son y que dinámicas han posibilitado su acceso a posiciones de poder en el campo educativo? *Revista Izquierdas*, n. 49, p. 3567-3586, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50492022000100220>
- MAROY, C. Europe ? Vers une régulation post- bureaucratique des systèmes d' enseignement en Europe ? *Sociologie et Sociétés*, v. 40, n. 1, 2008. DOI: <https://doi.org/https://doi.org/10.7202/019471>
- MAROY, C. (ed.). *L'école à l'épreuve de la performance : les politiques de régulation par les résultats*. Bruxelles: De Boeck, 2013.
- MAROY, Ch.; PONS, X. (ed.). *Accountability Policies in Education: a comparative and multilevel analysis in France and Quebec*. Cham, Switzerland: Springer, 2019.
- MARTINIC, S. Cambios en las Regulaciones del Sistema Educativo. ¿Hacia un Estado Evaluador? In: MARTINIC, S.; ELACQUA, G. (ed.). *Fin de ciclo: cambios en la Gobernanza del sistema educativo*. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC-PUC, 2010, p. 55-78.
- MARTINIC, S.; ELACQUA, G. (ed.). *Fin de ciclo: cambios en la Gobernanza del sistema educativo*. Santiago de Chile: UNESCO-OREALC-PUC, 2010. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000190544/PDF/190544spa.pdf.multi>. Acceso en: 23 jan. 2024.
- MINISTERIO DE EDUCACION CHILE. *Estándares Indicativos de Desempeño para los Establecimientos Educativos y sus Sostenedores*. Santiago de Chile: MINEDUC-CPEIP, 2014
- MIZALA A.; TORCHE, F. Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *International Journal of Educational Development*, v. 31, n. 19, p. 132-144, 2012.

MURILLO, F.J. *La investigación sobre eficacia escolar en Iberoamérica*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2006.

MURILLO, F. J. Midiendo la segregación escolar en América Latina: un análisis metodológico utilizando el TERCE. *Revista Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio En Educación*, v. 14, n. 4, p. 33-60, 2016.

PAGE, E. "Path Dependence". *Quarterly Journal of Political Science*, v. 1, n. 1, p. 87-115, 2006.

PIERSON, P. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics". *American Political Science Review*, v. 94, p. 251-268, 2000.

POSSEY-MADDOX, L. *When middle-class parents choose urban schools: class, race, and the challenge of equity in public education*. Chicago: University of Chicago Press, 2014.

Submetido em 10/07/2024
Aprovado em: 31/03/2025