



¿Quién mató la educación pública? Un recuento desde 1979 a 2009

Alejandra Falabella¹
CIDE, Universidad Alberto Hurtado

Introducción

La educación pública cubre hoy aproximadamente un 37% de la matrícula total, mientras a fines de los años 70 atendía a cerca de un 80%. Estos datos no reflejan solamente una disminución en términos numéricos, sino que también evidencian la transformación del sentido de lo público en educación.

Nuestro país irguió una concepción republicana de educación, estipulado en la Constitución de 1925, que predominó durante el siglo XX. Aunque hubo intensas disputas internas sobre esta racionalidad política, se construyeron ciertos consensos que comprometían un rol preferente del Estado, responsable de formar todo ciudadano como un derecho social, parte de un proyecto de desarrollo e integración nacional.

Esta visión se interrumpió abruptamente a fines de los años 70, homologando la educación pública a la educación que atiende principalmente los segmentos más empobrecidos, donde el sector privado “no llega”. En la práctica esta concepción neoliberal de la educación ha permanecido hasta el día de hoy y recién en el año 2008, posterior al movimiento pingüino, se comenzó a debatir y a problematizar esta comprensión de lo público y del rol de Estado.

Este debate ha llevado –lentamente- a que tengamos hoy un nuevo proyecto de ley sobre “La Nueva Educación Pública”. A propósito de ello, es necesario reflexionar respecto a: ¿qué ocurrió con la “antigua” educación pública? y ¿por qué requerimos tener una “nueva” educación pública?.

Para responder a estas preguntas, argumento que la educación pública sufrió una paulatina eliminación y que existen *políticas culpables* al respecto. Para pensar cómo fortalecerla o más bien revivirla, debemos entender por qué se debilitó o incluso por qué desapareció como tal. A

¹ Los trabajos de la autora se puede ver en: <https://uahurtado.academia.edu/AlejandraFalabella>



continuación presento las políticas y racionalidades que permiten comprender el debilitamiento del sector público durante las últimas décadas.

1. La mercantilización de la educación y el discurso antiestatista (1979-1990)

Las políticas de la dictadura fueron las primeras responsables en “asesinar” una concepción republicana de educación pública. El Estado chileno, desde los inicios de su conformación, le entregaba regalías (por ej. franquicias y terrenos) a un segmento reducido de establecimientos privados, ligados fundamentalmente a la Iglesia. Recién a fines de la década del 40 se creó un subsidio estatal para este sector, eso sí, con un monto de apenas la mitad de lo que se le entregaba a las escuelas fiscales.

Es la reforma del 80, bajo el régimen militar, que promulga con fuerza la privatización de la educación y deliberadamente intenta reducir la educación pública gratuita a sectores de extrema pobreza. En esta década se municipaliza la educación, se introduce un financiamiento competitivo por alumno y se equipara el valor del subsidio entre el sector público y el privado. Ello significó la atomización y debilitamiento de la educación estatal, viéndose obligada a competir con el sector privado en igualdad de condiciones bajo un esquema mercantil.

La educación, en este cambio de paradigma, se ubicó en la esfera privada de la familia y es el rol del Estado proteger la libertad de elección parental y de emprendimiento de escuelas. En consecuencia se define un Estado subsidiario que se dedica “solo a tareas normativas y fiscalizadoras” (Directiva Presidencial, El Mercurio, 6 de marzo, 1979). Se entiende que se requiere minimizar el Estado, pues es visto como un ente ineficiente y una amenaza a la libertad individual (ver la “Declaración de Principios del Gobierno”, 1974).

Estas transformaciones se dan junto a una narrativa de crisis y de urgencia frente al “grave problema” de la educación pública y el fracaso del Estado proveedor², mientras la propagación del sector privado se presenta como única salida. En palabras de Pinochet “la posibilidad que el Estado expanda aún más su labor educacional debe considerarse improbable (...) por consiguiente, se estimulará con energía la ayuda que el sector privado presta” (Carta al Ministro, El Mercurio, 6 de marzo, 1979). Los resultados son bastante efectivos; en 1979 la educación privada representa un 19% del total de la oferta, mientras en 1990 aumenta a un 42%. (MINEDUC, 2001)

² Este discurso se da en conjunto con la editorial del diario El Mercurio del mismo día del anuncio de la Directiva Presidencial, donde se denuncia un aumento explosivo en la matrícula de las escuelas públicas sin abasto en infraestructura, textos, equipos y sin suficientes profesores preparados.



2. El mantra de la “igualdad de trato” (1990-2000)

Durante la década de los 90, bajo los gobiernos de la Concertación también se dieron “puñaladas” a la educación pública. En esta época se mantiene la organización mercantil del sistema, lo cual se combina con un “Estado compensatorio” que da soporte institucional para cubrir los supuestos vacíos del mercado. Desde esta perspectiva, se desarrollaron múltiples iniciativas e inversiones, tales como: fortalecimiento del curriculum nacional y evaluación estandarizada, capacitaciones a docentes, entrega de materiales, programas de discriminación positiva, incentivos ligados al desempeño escolar, entre otros.

La política problemática para la educación pública durante este período fue la continuación de la llamada “igualdad de trato”. Esto implicó mantener la fórmula de un esquema competitivo heredada de la dictadura con un voucher de equivalente valor para el sector público y privado. Consistente con ello, las nuevas medidas de apoyo estatal se tradujeron en entregar los mismos beneficios a ambos sectores en términos de textos escolares, infraestructura, asesoría técnica, entre otros. Es decir, se mantiene la regla de cada peso que se le entrega a la educación pública, se le destina el valor homólogo a la educación privada.

Como sostenía Brunner y Cox (1995, p. 28) – ambos integrantes de gobierno de ese entonces–, se “desdramatiza” el divisor público/privado. Por ende, se defiende que el Estado mantenga un rol no preferente hacia el sector público.

Las categorías público/privado se desvanecieron en las narrativas de la época, mientras cobró sentido – en función de las políticas de acción compensatoria – la división entre la educación gratuita o educación “a la que acceden los más pobres”, versus la educación pagada o de los “más privilegiados”. No hubo un relato respecto a lo público; no aparecía como un bien social en sí mismo, distintivo del sector privado. Aunque tampoco se promovió el sector privado como un mejor servicio que el público, como ocurrió durante el régimen anterior.

Por otra parte, la idea de una “igualdad de trato” fue falsa, pues se le fue otorgando considerables ventajas comparativas al sector privado. Mientras éste recibía los mismos beneficios que el sector público de parte del Estado, se le permitió cobrar a los padres a través del Financiamiento Compartido (1993), además de recibir donaciones privadas, seleccionar alumnos y no tener que regirse por el Estatuto Docente (sólo algunos aspectos puntuales).

Como consecuencia de las políticas anteriores, el sector particular subvencionado, con el pasar del tiempo, comenzó a obtener una ventaja significativa frente al sector público. Los establecimientos privados subvencionados podían lucrar – más del 85% persigue estos fines



(ELAQUA; MARTINEZ; SANTOS, 2011) – y un 64% del sector cobra una mensualidad a las familias (MINEDUC, 2014), sumado a una baja regulación respecto a los procesos de selección y expulsión del alumnado, que se volvieron prácticas recurrentes en este tipo de establecimientos. (CARRASCO *et al.*, 2014)

3. La educación pública en “rojo” y el Estado evaluador como salvación (2000-2009)

Desde el año 2000 se evidencia un nuevo acento en las políticas educativas como respuesta a una percepción de crisis. A fines de los 90, a pesar del aumento en la inversión fiscal y de los diversos programas estatales impartidos, los puntajes nacionales SIMCE no mostraban un incremento significativo.

La educación pública por su parte se identificó con las instituciones que atienden a los sectores más desventajados socialmente y se asociaron abiertamente a una oferta de baja calidad. La Ministra Yasna Provoste, por ejemplo, señala respecto del sistema público, “allí tenemos los problemas más graves de calidad [...] porque en él se atienden los grupos más vulnerables de la población” (discurso en el Encuentro Anual de Educación & Empresa, ENEDUC, 29 de noviembre, 2007). En palabras de la Ministra Mónica Jiménez, “debe existir una educación particular, pero también una educación pública de calidad, porque 6/7 de los niños más vulnerables del país están allí” (discurso en ENEDUC, 19 de noviembre, 2008).

Como respuesta a la “crisis de resultados”, se intensifican los dispositivos de evaluación estandarizada, mecanismos de rendición de cuentas e incentivos. Aunque estas políticas germinaron durante los años 80 y se desarrollaron durante los 90, fue particularmente desde el 2000 en que comienzan a expandirse con mayor fuerza. Especialmente, este enfoque se consagró por medio de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP, 2008) y luego con la Ley General de Educación (LGE, 2009). De este modo, se consolida a fines de este período un modelo de “mercado performativo” que implica una organización competitiva, regulada por medio de un sistema estatal de inspección, evaluación y rendición de cuentas con altas consecuencias (FALABELLA, 2014).

Estas políticas han significado transformar la educación pública en un producto en el mercado que se cuantifica y valora de acuerdo a sus resultados medibles. En un contexto de alta segmentación socio-educativa, además, la ha llevado a ser estigmatizada como “la mala educación”, “en color rojo”, “última en el ranking” (con excepción de los liceos emblemáticos selectivos).



Sumado a lo anterior, gracias a la SEP, las escuelas públicas (casi la totalidad están suscritas), han recibido mayor subvención, pero *a cambio* de demostrar incrementos en los resultados estandarizados. Esta política ejerce presión sobre los establecimientos públicos de evidenciar resultados medibles, mientras trabajan en complejas condiciones, usualmente con alumnos con mayores dificultades de aprendizaje (FALABELLA; OPAZO, 2014; FALABELLA; DE LA VEGA, en prensa).

Con posterioridad al movimiento pingüino (2006), no obstante, se comenzó a levantar otras narrativas respecto a la educación pública. Surge una compartida crítica referida a la segmentación social y académica en el país, junto a una ética integradora a favor de la no discriminación y de la cohesión social, lo cual no había sido un problema para la política pública hasta aquel momento. Ello se acompaña con un vuelco narrativo a finales del período respecto a “una educación pública gratuita, humanista, laica, moderna y de calidad” (Presidenta Bachelet, mensaje presidencial del proyecto de la LGE, 17 de agosto, 2009). Con ello comienza un nuevo debate que sigue abierto al día de hoy respecto a la educación pública y el rol del Estado.

Reflexiones finales: Avances hacia la “desigualdad” de trato

En síntesis, luego de una férrea promoción de la educación privada y un discurso antiestatal durante la dictadura, los gobiernos de la Concertación mantuvieron la política de equiparación entre el sector público y privado, bajo el lema de “igualdad de trato”. Ello es parte del *mantra del equilibrio* de la Concertación entre la igualdad y el derecho, lo público y lo privado, el mercado y el Estado. Bajo este “sistema mixto chileno”, la semántica de lo “público” se amplió incluyendo lo estatal y lo privado, sin distinción.

El nudo neurálgico de la Concertación fue la ilusión de ensamblar sinérgicamente estos principios dicotómicos y negar la dimensión conflictiva de este esperado *equilibrio*. En la práctica, estos principios tienen una relación problemática en el campo político y han dominado unos sobre otros. Esta política resultó en un abandono – más o menos intencionado – de la defensa de lo público y del derecho a la educación como un bien social colectivo.

En medio del debate actual sobre el fortalecimiento y reconfiguración de la educación pública, la *Nueva Mayoría* –heredera de la Concertación- requiere hacerse cargo de la dimensión conflictiva entre lo público y el mercado, y resolver el dilema de fondo entre un “Estado preferente” y la “igualdad de trato”. Mientras no haya una decidida “desigualdad de trato” a favor de la educación pública, no habrá efectivamente una “nueva” educación pública.



Referencias bibliográficas

ATRIA, F. El régimen de lo público en educación” EN: F. Atria et al. *El otro modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago: Debate, 2013

BRUNNER, J. J. (Coord.). *Informe de la comisión nacional para la modernización de la educación*. Santiago: Ed. Universitaria, 1994.

BRUNNER, J.; COX, C. *Dinámicas de transformación en el sistema educacional de Chile*. Santiago, 1995. Disponible en: <<http://ww2.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/Dinamias.pdf>>.

CARRASCO, A. et al. *Políticas de Admisión, Evolución Composicional y Efectividad Escolar de Escuelas ante la Reciente Institucionalidad que Prohíbe Seleccionar Alumnos*. Informe FONIDE. Santiago: MINEDUC, 2013.

Egaña, M.L. *La educación primaria popular en el Siglo XIX en Chile: Una práctica de política estatal*. Santiago: LOM, 2000.

ELAQUA, G.; MARTINEZ, M.; SANTOS, H. Lucro y educación escolar. *Claves para Políticas Públicas*, n. 1, 2011. Disponible en: <http://www.politicaspublicas.udp.cl/media/publicaciones/archivos/285/Documento_completo.pdf>.

FALABELLA, A. The Performing School: Effects of Market & Accountability Policies. *Education Policy Analysis Archives*, v. 22, n. 51, 2014. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1315>.

FALABELLA, A. 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*, 36(132), 2015. <http://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00699.pdf>

FALABELLA, A.; DE LA VEGA, F. Políticas de responsabilización por desempeño escolar: Un debate a partir de la literatura internacional y el caso chileno. *Revista Estudios Públicos*, en prensa, 2016.

FALABELLA, A.; OPAZO, C. Sistema de Aseguramiento de la Calidad y procesos de mejora: Una mirada desde la gestión educativa. Informe final. Santiago: CIDE, 2014. Disponible en: <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/txt1107.pdf>

NUÑEZ, I. *Las Transformaciones de la Educación bajo el régimen militar*. Santiago: PIIE, 1984.



Cuaderno de Educación Nº 69, noviembre de 2015

RUIZ, C. *De la Republica al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*. Santiago: LOM, 2010.

MINEDUC. *Compendio Estadístico*. Santiago: MINEDUC, 2001.

MINEDUC. *Compendio Estadístico*. Santiago: MINEDUC, 2014.