

POLÍTICAS EDUCATIVAS Y EL SECTOR PRIVADO EN CHILE 1980-2020: UNA APROXIMACIÓN HISTÓRICA

EDUCATIONAL POLICY AND PRIVATE SCHOOLS IN CHILE 1980-2020: AN HISTORICAL APPROACH

Juan Antonio Carrasco-Bahamonde*

Resumen

A partir de 2015, Chile ha impulsado una política orientada a regular el sector de las escuelas privadas subvencionadas por el Estado. Para este propósito, la reforma iniciada centralizó los procesos de admisión, prohibió el ánimo lucrativo y reemplazó el cobro obligatorio a las familias, buscando elevar los niveles de equidad y mixtura social del sistema educativo. El presente artículo analiza los cambios en el rol del sector privado en el sistema educativo chileno y brinda una periodización del ciclo de la política educativa. Para esto, se realizó una revisión de la literatura y se utilizó un modelo basado en la construcción tipológica de los contextos regulatorios para el sector privado subvencionado de escuelas. Entre los principales resultados, destaca que la reciente política regulatoria articula un nuevo marco para este sector al transitar de un contexto de mercado desregulado a uno donde la política educativa equilibra los tipos de provisión a partir de una “elección controlada”, de condiciones más específicas para el acceso a los subsidios escolares y de nuevos elementos de planificación educacional en el diseño de la provisión escolar.

Palabras clave: reforma educativa, mercado, elección escolar, equidad e inclusión, políticas educativas.

* Sociólogo, Universidad ARCIS, Magister en Filosofía. Mención Filosofía Política. Universidad de Chile, Magister en Sociología. Mención Sociología de la Modernización. Universidad de Chile. Doctorando en Sociología Universidad Autónoma de Barcelona. Investigador Doctoral, Centro Globalización, Educación y Política Social (GEPS) Universidad Autónoma de Barcelona. Email: Juanantonio.carrasco@e-campus.uab.cat

La elaboración de este artículo contó con financiamiento de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) a través de la Subdirección de Capital Humano y el Programa de Beca de Doctorado en el Extranjero Becas Chile 2020 - 72210187.

Fecha de recepción: 12 – 05 - 2022

Fecha de aceptación: 09 – 06 – 2022

Abstract

Since 2015, Chile has adopted a policy aimed at regulating the state-subsidized private school sector. For this purpose, the reform initiated centralizes the admissions process, prohibits for-profit purpose, and replaces compulsory family fees, seeking to raise the levels of equity and social mix in the education system. This study analyses the changes about the role of private sector and offers a periodization of education policy cycle. In order to achieve this purpose, a literature review was carried out and a model of analysis based on the typological construction of regulatory contexts for the private subsidized school sector was used. Among the main findings is that the recent cycle articulates a new framework for the private subsidized sector moving from a deregulated market context to one where education policy balances types of provision with controlled choice and new elements of educational planning in design of school provision.

Keywords: educational reform, market, school choice, equity and inclusion, educational policy.

1. INTRODUCCIÓN

La historia educacional chilena presenta una extensa tradición de colaboración entre el Estado y el sector privado en la organización de la provisión escolar y el funcionamiento del sistema educativo (PIIE, 1984; Ossa, 2007, Corvalán, Elacqua & Salazar, 2009). La participación de este sector suele estar asociada a atributos sustantivos, como son el principio de libertad de enseñanza, la libertad de credo y la diversidad educativa. No obstante, las condiciones específicas en que se ha desarrollado esta vinculación, y los objetivos que han guiado las políticas educativas en que se enmarca, responden a distintos contextos, exigencias y códigos regulatorios (Bellei & Muñoz, 2021; Zancajo, Verger & Fontdevila, 2021a).

El objetivo de este artículo es dar cuenta de las transformaciones en la vinculación del sector privado a los objetivos del sistema educativo, las condiciones en que se desenvuelve y su rol en la organización de la provisión educativa. Para este propósito, el presente trabajo se beneficia del análisis tipológico en torno a los modos de regulación orientado a las escuelas privadas (Zancajo, Verger & Fontdevila, 2021a, 2021b) y brinda una periodización de las políticas educativas tomando como criterio teórico la manera en que se ha recontextualizado el rol de este sector en el sistema educativo durante las últimas cuatro décadas. Finalmente, se explora la primera etapa de un ciclo de reforma a gran escala impulsada desde 2015, cuyo propósito es, justamente, redefinir el marco para el sector privado subvencionado de escuelas (Ley de Inclusión Escolar¹).

Durante los últimos treinta años, el sector privado subvencionado ha alcanzado un importante grado de institucionalización y prestigio en el sistema educativo chileno, aunque no está claramente establecido cómo se organiza y cuáles son las razones que están en la base de su consolidación (Corvalán, Elacqua & Salazar, 2009). Por otro lado, existe controversia en torno a si su expansión ha contribuido a los objetivos de equidad y cohesión social del sistema educativo. En este sentido, preguntarse por el rol de la provisión privada en la educación está en el centro del interés público y resulta relevante en atención a los efectos permanentes de las reformas basadas en la elección escolar y la presión competitiva en la estratificación socioeconómica de la

¹ Ley N° 20.845 de inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado, mayo de 2015.

escuela. Este artículo busca contribuir a una comprensión respecto de qué supone este ensamblaje de políticas para los patrones de cambio del sistema educativo chileno.

El estudio de los patrones de cambio de los sistemas educativos requiere la observación de ciclos amplios, es decir, se beneficia de una perspectiva sociohistórica (Archer, 1984). Desde el punto de vista del diseño, la indagación se orientó con base en dos herramientas metodológicas: para la caracterización del ciclo de la política educativa se realizó una revisión de alcance de la literatura y, posteriormente, se usó un modelo analítico basado en la construcción tipológica de contextos regulatorios para el sector privado subvencionado. Finalmente, se elaboró una periodización del ciclo de las políticas educativas.

El análisis de la trayectoria amplia de tales políticas remite a zonas de tensión y cambio que no coinciden necesariamente con la cronología del cambio político. Entre las principales conclusiones, se destaca que, más que un conjunto de iniciativas específicas orientadas al sector privado, se superponen, de modo complejo, distintas aproximaciones y lógicas para entender su alcance en el sistema educativo. En este sentido, el artículo propone que el ciclo reciente de la política educativa brinda un nuevo marco regulatorio para el sector privado subvencionado, que transita desde un contexto de mercado desregulado a uno donde la política educativa busca activamente balancear los tipos de provisión a través de una elección controlada, condiciones más específicas de financiamiento y nuevos elementos de planificación educacional para el diseño de la provisión (“oferta”). Finalmente, el estudio plantea un conjunto de reflexiones en torno a los retos presentes para la política educativa a la luz de la pregunta por el rol del sector privado y el mercado educativo.

2. LA POLÍTICA EDUCATIVA Y EL SECTOR PRIVADO COMO PROBLEMA

El presente estudio reconstruye los itinerarios de las políticas educativas y el rol del sector privado en Chile. Este abordaje nos remite al área de contacto entre el análisis de los contextos de la política educativa y los efectos persistentes de la expansión desregulada de la provisión privada en la estratificación social del sistema educativo en las últimas cuatro décadas.

En este sentido, la experiencia chilena ha sido un caso de referencia por su trayectoria de adopción del modelo de mercado en educación por la vía de una reforma estructural del Estado (Bonal, Verger & Zancajo, 2014, 2016). Una de las iniciativas clave en esta reestructuración guiada por el mercado fue la expansión desregulada de la provisión privada y la formación de un sector privado dependiente del Estado, lo que elevó las dinámicas de elección y competencia en el sistema educativo. A través de la implementación de este

modelo de mercado educativo se radicalizaron elementos que ya estaban presentes, como la presencia de una provisión mixta y la elección escolar, pues pasaron a ser concebidos como aspectos dinamizadores del sistema educativo (Bellei & Vanni, 2015).

Ahora bien, la perspectiva que adopta este trabajo sugiere que el proceso de formación de la política educativa no es simplemente la expresión de un consenso racional por fuera de la trama de intereses en juego o una secuencia de etapas discretas donde, a partir de unos inputs se obtienen ciertos outputs (Henry et al., 1997). Esta relación resulta más compleja, ya que en el ciclo de generación de la política educativa se despliegan múltiples contextos de influencia, de modo que sus efectos en la práctica educativa no son unívocos y necesariamente coherentes. La política educativa, por lo tanto, debe atenerse a un proceso dual: responder a los problemas que presenta el sistema educativo y definir los arreglos institucionales que permitan viabilizar su abordaje. La capacidad de sostener los procesos de reforma, la traducción de las expectativas macrosociales y los equilibrios sociopolíticos que están a la base son aspectos variables y complejos que esta debe resolver.

Asimismo, y especialmente en escenarios de crisis, la racionalidad de las políticas educativas está sujeta a ciclos de deterioro en el manejo de los recursos materiales y simbólicos. Esta definición “no paramétrica” de las políticas educativas permite explorar cómo estas –o las distintas dimensiones de una misma iniciativa regulatoria– vehiculizan efectos contrapuestos y el modo cómo son recontextualizadas en la práctica educativa. De este modo, la política educativa se constituye como un campo en disputa.

Por otro lado, y puesta en perspectiva histórica, la educación ha sido una actividad eminentemente privada. El modo como se organizan su provisión y los sistemas educativos depende precisamente de cuáles son los grupos sociales capaces de influir y controlar los medios necesarios para llevar a cabo la práctica educativa (Archer, 1984). En este sentido, la educación fue tradicionalmente un espacio controlado por la Iglesia católica y se dispuso como una instancia de socialización en la cual se reproducían saberes y roles relacionados a una élite que transitaba por una red secundaria-universitaria o adoptaba la carrera religiosa. La fisonomía de los sistemas educativos tal como los conocemos en la actualidad surge, precisamente, como respuesta a las transformaciones asociadas a la masificación de los sistemas públicos de educación, definidos por el protagonismo estatal y su expansión a la mayoría de la población. Con anterioridad a esta configuración, las diversas formas de educación poseían un carácter privado y orientado exclusivamente a una élite religiosa y social.

2.1. Tipología de los contextos regulatorios orientados a las escuelas privadas subvencionadas

En la experiencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tanto las regulaciones como los esquemas de financiamiento público orientados a la provisión privada varían en sus fines políticos como también en los instrumentos utilizados y el modo como estos instrumentos son contextualizados a través del ciclo de la política educativa² (Zancajo, Verger & Fontdeville, 2021a)

Las diversos objetivos que están en la base de las políticas de financiamiento del sector privado de escuelas constituye la principal fuente de heterogeneidad de los modelos regulatorios orientados en esta materia. A partir de este criterio, la tipología de los contextos regulatorios que elaboran Zancajo, Verger & Fontdeville (2021) a partir de experiencias comparadas destaca que sus marcos regulatorios se pueden agrupar en cuatro tipos, según los objetivos principales que persigue la política educativa. Estos pueden ser: garantizar la libertad de enseñanza; una lógica de equivalencia entre lo público y lo privado; incentivar la competencia tipo mercado, y promover la autonomía como modo de diversificación de la provisión escolar.

Un primer enfoque se basa en garantizar la libertad de enseñanza, mismo que considera como casos paradigmáticos las experiencias de países como Francia, Canadá, Australia y Dinamarca. En estos contextos, el objetivo de la política educativa ha sido asegurar la existencia y la continuidad de un sector privado y surge como una respuesta al declive de la enseñanza religiosa tras la expansión de los sistemas públicos de educación. Su principal fin es mantener la diversidad en la provisión educativa y la búsqueda de un balance entre la provisión pública estatal y privada, favoreciendo la viabilidad de esta última.

En este modelo, las barreras de entrada o de creación de nuevas escuelas son altas, pues deben demostrar factibilidad económica antes de postular a los subsidios u otras formas de financiamiento público, lo que implica una demanda social estable. En este tipo de enfoque existe un mayor margen para incorporar instrumentos y criterios de planificación educativa. La entrega de subsidios públicos a la provisión privada suele cubrir parcialmente los gastos operativos y permite eventualmente cobros a las familias, lo que, en algunos casos, representa la mayor parte del financiamiento de la escuela.

En el caso de Dinamarca, los cobros a las familias son de carácter obligatorio y se conciben como parte de la implicación de estas en la

² El análisis del sector subvencionado y la periodización de la política educativa en Chile que sigue se basan en la tipología que proponen Zancajo, Verger & Fontdevilla (2021a) y de su aplicación en el caso de Cataluña.

escolaridad. Excepto en el caso de Francia, donde se advierte una fuerte tradición pública y centralizada del sistema escolar, en este tipo de regulación las escuelas privadas poseen un alto grado de autonomía para definir sus perspectivas filosóficas o los enfoques educativos que adoptan, así como en las decisiones internas asociadas al personal, la gestión de los recursos y los horarios. Los procesos de elección de las familias no están sujetos a los criterios de control del sistema de escuelas públicas, sino que poseen un mecanismo propio, dependiente de cada establecimiento o sostenedor. Los procesos de fiscalización y evaluación tienden a ser internos, a diferencia de las escuelas públicas, que están sujetas a un sistema centralizado de seguimiento y control.

Un segundo tipo de contextos está definido por una racionalidad basada en una lógica de equivalencia entre la provisión pública y privada, presente en países como Inglaterra, Bélgica y España. Este modo regulatorio incorpora varios elementos asociados al modelo ya descrito de garantía de la libertad de enseñanza pero agrega criterios que buscan equilibrar la composición de la provisión y una lógica de equivalencia, en el sentido que las escuelas privadas que acceden a las subvenciones “sacrifican”, como contrapartida, un grado mayor de autonomía e independencia en los procesos internos y están sujetas a una rendición de cuentas públicas. En este marco regulatorio, las escuelas privadas subvencionadas adquieren más compromisos respecto de aquellas del primer tipo, lo que incluye la definición única de los mecanismos de admisión escolar, el enfoque curricular y un contexto de rendición de cuentas común tanto para las escuelas públicas como para las privadas. Estas experiencias se caracterizan por una amplia tradición de provisión privada de tipo confesional y la presencia de alianzas público-privadas históricas, especialmente en contextos donde el Estado ha tenido dificultades para sostener o ampliar la provisión escolar requerida.

Tanto las escuelas públicas como las privadas comparten un mismo sistema de financiamiento y los recursos destinados a estos distintos sectores son similares, salvo criterios compensatorios que dependen de la estratificación social que presentan las escuelas. En estos marcos, los cobros a las familias son muy restringidos y, en caso de haberlos, solo cubren una porción muy baja de sus gastos. Solo de manera excepcional, como es el caso de Irlanda, se advierte que el financiamiento público cubre todos los costos operacionales de las escuelas que no aplican cobros a la familia. En el caso de España se observa un sistema de “elección controlada” y centralizada a través de un servicio especializado, en el que el financiamiento público tiende a ser sustancialmente menor para las escuelas privadas que para las públicas. La entrada de nuevas escuelas privadas está basada en la capacidad de informar sobre una demanda social ya existente de escolaridad combinada con criterios de planificación educativa, como por ejemplo, el número de escuelas en un área determinada y su titularidad. En específico, se debe demostrar que existe una demanda no

atendida en la zona y que la nueva escuela contribuye a la diversificación de la provisión.

En estos contextos regulatorios, la elección escolar tiende a ser centralizada en un sistema común, a partir de criterios de priorización en los casos en que se genera una sobredemanda. De esta manera, las escuelas privadas poseen un menor nivel de autonomía y deben responder a un currículum nacional y a estándares de aprendizaje compartidos.

En tercer lugar está el tipo de modelo de mercado educativo, cuyos casos emblemáticos son las experiencias de Chile y Suecia. Su rasgo característico es que define como objetivo de la política educativa elevar las dinámicas de competencia y la elección escolar a nivel del sistema educativo. En este contexto, el financiamiento público de la educación privada es concebido como un medio para incentivar la diversificación de la provisión educativa, expandir la elección escolar y “romper con la inercia” del control burocrático y la provisión pública. En este sentido, se basa en un esquema de financiamiento a la demanda per cápita a través del subsidio a las familias.

Esta lógica supone una competencia de primer orden que se expresa en el flujo neto de la demanda, a la vez que se despliega una competencia de segundo orden consistente en la capacidad variable de las escuelas de atraer estudiantes con un perfil asociado al logro escolar o a algún atributo deseable (Van Zanten, 2008). Tanto en Chile como en Suecia, las escuelas privadas subvencionadas pueden aplicar cobros obligatorios a las familias, aunque el monto de la subvención disminuye proporcionalmente.

En ambos casos existen bajas barreras para la creación de nuevas escuelas, se ha permitido el retiro de utilidades y las escuelas responden de preferencia a un criterio de demanda social, es decir, pueden acceder a los subsidios en la medida que informen esta demanda neta con escasa regulación. No obstante, como se señala en las secciones siguientes, a partir de la política de inclusión escolar iniciada en 2015, en la experiencia chilena se prohíbe el retiro de ganancias y la creación de nuevas escuelas en áreas ya provistas está siendo regulada de manera más estricta.

Las escuelas privadas subvencionadas, en este modelo, poseen autonomía para adaptar los marcos curriculares a sus propios planes de estudio y están sujetas a las pruebas estandarizadas de aprendizaje con acceso público a sus resultados.

Finalmente, la cuarta tipología presentada es el modelo de autonomía para la diversificación educativa (US's Charter schools, Academia-Inglaterra), que constituye un conjunto de experiencias más localizadas y que no necesariamente compromete al conjunto de la provisión escolar. Este tipo de políticas sigue un esquema similar al anterior, aunque en un estilo de reforma incremental que busca promover elementos de diferenciación y autonomía en la provisión escolar –también se podría dar de manera experimental y al interior

de alguno de los contextos regulatorios anteriores—, ya sea a través de contratos que facilitan la gestión privada de escuelas públicas o la formación de una red de proveedores privados con alto grado de autonomía en el sistema educativo.

En cada uno de estos contextos regulatorios, las nociones de libertad de enseñanza y de diversidad educativa adquieren distintos énfasis y están sujetas a distintos grados de priorización política.

3. ESTUDIO DEL CICLO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

El período denominado como “República temprana” (1810-1830) en Chile estuvo caracterizado por esfuerzos incipientes de creación de un sistema educativo, que resultan consustanciales a la formación del Estado-nación, aunque no presentan una visión integrada sino más bien un desarrollo parcelado de acuerdo con coyunturas e intereses específicos. La historiadora Amanda Labarca, citada en Corvalán, Elacqua & Salazar (2009), señala que entre 1842 y 1852 se sientan las bases de la institucionalidad educativa y que es en este periodo fundacional que se instaura la noción de libertad de enseñanza, referida tanto al acceso a financiamiento público como a los programas formativos de planteles privados.

Para Ossa Santa Cruz (2007), los ejes que articularon estas primeras vinculaciones, en varios sentidos polémicas, entre el Estado y el sector privado en las últimas décadas del siglo XIX fueron la discusión de la llamada libertad de exámenes y la regulación del acceso a las subvenciones públicas. Una controversia relevante de la época fue el debate sobre la libertad de enseñanza que tuvo lugar en la década de 1870 y que dividió fuertemente a conservadores y liberales en torno a si los estudiantes de escuelas “particulares” debían ser examinados por la autoridad ministerial o la Iglesia. Esta última mantuvo finalmente su estilo y método de enseñanza para los fines evaluativos.

Otro plano de discusión fueron las condiciones y el modo de transferencia de las subvenciones públicas que recibían las escuelas. Al respecto hubo cierto consenso en la necesidad de una colaboración con el sector privado, en especial en aquellos casos donde el Estado no tenía la capacidad de sostener la provisión, por ejemplo, las escuelas indígenas regentadas por misioneros en la Araucanía, los liceos femeninos de educación secundaria de Santiago y los colegios regionales (Ossa Santa Cruz, 2007).

Sobre el contexto de formación del sector privado, en PIIIE (1984) se destaca el influjo de las ideas liberales en el ambiente intelectual de la época, en el que va tomando forma el sistema educativo con fuerte orientación a las libertades: “los creadores del Estado docente, sobre todo Montt y Varas, dejaron a la enseñanza particular una amplísima libertad, más aún fomentaron la venida a Chile de nuevas órdenes enseñantes. Ellos creían que en todo

momento el Estado las tendría bajo su tutela y que no le disputarían la hegemonía de su tuición pedagógica” (p. 10). En este sentido, se agrega que

La Constitución del 33, por una parte, y la propia orientación liberal de los gobiernos, garantizan la libertad de enseñanza y la existencia de colegios y escuelas privadas. Pero, salvo unos pocos particulares, algunos grupos de extranjeros y la Iglesia, no hay muchos interesados en relevar al Estado de la tarea educacional. La propia Iglesia, en el período, se interesa más bien en atender la educación de los sectores dominantes y no se compromete en la educación de masas (PIIE, 1984, p. 11).

Es en este ambiente liberal donde el debate se centraliza en torno al derecho tanto de las familias como de las organizaciones oferentes de participar de proyectos educativos alternativos a la provisión pública y la libertad de credo.

Para Corvalán, Elacqua & Salazar (2009), si bien se constituye un incipiente sector privado como complemento de la acción pública del Estado, esto ocurre de manera inorgánica y desarticulada respecto de los esfuerzos generales que emprende el Estado, lo que acentúa la dispersión de un sistema educativo que en las décadas siguientes deberá responder a una demanda creciente de más sectores sociales.

Los ordenamientos jurídicos de 1860 y posteriormente de 1920, a través de la Ley de Instrucción Primaria³, muestran una continuidad en lo relativo a asegurar un amplio margen de acción para las escuelas privadas en el país, aunque el Estado posee un rol rector en el incipiente impulso que se busca dar al sector educativo.

No obstante estos avances y los esfuerzos nacientes del Estado por ampliar la cobertura escolar expresados en la citada ley, la educación conserva un sello marcadamente elitista hasta avanzado el siglo XX. A inicios de este período, la realidad educativa que enfrentaba Chile no era distinta a la del conjunto de la región, marcada por el atraso y la falta de una visión integrada de Estado en torno a la enseñanza. El balance de época arroja no solo una alta tasa de deserción escolar, analfabetismo y falta de cobertura educacional, sino también un sistema parcelado en distintos circuitos de escolarización que no actuaba como un conjunto, a pesar de su carácter centralizado.

Este período de formación dio paso a un estilo tradicional de colaboración público-privada en educación. Hasta 1958, la expansión del sector privado, principalmente con base en escuelas pertenecientes a congregaciones religiosas y colonias extranjeras, presentó un mayor dinamismo que el sector público. Esta tendencia es modificada por el proceso de reforma educativa que

³ Ley N° 3.654 de Educación Primaria Obligatoria, 26 de agosto de 1920. Ver en <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0018131.pdf>

inició el gobierno de Frei Montalva en 1964, mismo que se inscribe en el contexto de un proyecto de modernización y transformación de la sociedad chilena.

Entre los objetivos principales de esta etapa, se estableció revertir la situación de rezago educativo en que se encontraba la mayoría de la población a partir de la universalización de la educación obligatoria y la expansión de la cobertura en la enseñanza secundaria a través de la expansión de liceos públicos.

El impulso acelerado de la tasa de crecimiento de la matrícula y de la cobertura escolar que se generó entre 1964 y 1970 en Chile, en particular el aumento de la educación secundaria, marcó un quiebre en la tendencia anterior. Ello asentó el crecimiento del sistema público de educación, que llegó a representar, en 1970, 75 % de la matrícula a nivel nacional (Bellei y Pérez, 2016). A partir de ese año se impulsó la política de la Escuela Nacional Unificada, que profundizó estos objetivos.

3.1. Adopción del modelo de mercado en educación: 1980-1990

Este período se caracteriza principalmente por un cambio en la naturaleza del Estado y su vínculo con el sector privado. No obstante, la política educativa de la dictadura no estuvo exenta de disputas internas y ha sido caracterizado como una lenta metamorfosis que cristalizó a fines de los setenta en una agenda de corte neoliberal (González, 2015; Pérez Navarro & Rojas Murphy, 2018).

En una primera etapa (1973-1975), la política educativa estuvo a cargo de grupos castrenses vinculados a la Armada y movidos por una visión conservadora. Esta etapa se caracterizó por una lógica de control que incluso reforzó el principio centralista del Estado, ampliando esta orientación a las escuelas privadas. La visión fue rentabilizar la red escolar ya existente y redireccionar el gasto público en una lógica de mejoramiento continuo, para dar paso más tarde a políticas educativas basadas en el mercado y la elección escolar promovidas, en particular, por asesores civiles formados con Milton Friedman (1980-1989), aunque estos elementos ya estaban presentes en los análisis más tempranos (González, 2015).

Las primeras aproximaciones al sistema educativo estuvieron motivadas por la acción represiva y la censura ideológica. Ciertamente, comienza a producirse una “doble dependencia” de las escuelas respecto de los servicios educacionales y las autoridades militares. En este contexto, los primeros diagnósticos alertaban sobre una hipertrofia del Estado docente, que disminuiría la eficiencia en la asignación de recursos e inhibiría la potencial participación del sector privado, junto a una intensa actividad ideológica en las

instituciones educativas, especialmente en las universidades, que debía ser cautelada.

Uno de los primeros instrumentos de política educativa fue el Plan Operativo Nacional y Regional del Sector Educación de 1975, donde el sector castrense (los “contraalmirantes”) formula los lineamientos que debía asumir la política educacional a partir de la renovación continua, el cambio planificado, el pluralismo y la educación permanente en un estilo de cambio planificado y gradual. En 1975 se advierte un cambio de rumbo en esta dirección a partir del crecimiento de la influencia de los asesores civiles de orientación neoliberal. Ese mismo año se concreta la visita de Friedman a Chile, quien participa en una jornada con los asesores del gobierno y en un intercambio epistolar con las autoridades. A partir de este encuentro se consolida la visión de las “reformas estructurales”.

A comienzos de 1979, en la Directiva Presidencial sobre Educación Nacional, se anuncia un conjunto de nuevas medidas para el sector. Esta notificación fue complementada con una Carta al Ministro de Educación y con el Discurso de inicio del año escolar 1979 (Corvalán & García Huidobro, 2015). La política educativa de la dictadura va a privilegiar la educación primaria e incluir varios intentos de terminar con la gratuidad en la enseñanza media. Este cambio se realiza a partir de la implementación de un currículo con bajas expectativas de aprendizajes y un grado importante de conservadurismo, para asegurar el acceso efectivo de la población.

La nueva constitución de 1980 consagra la libertad de enseñanza y de elección como principios rectores de la educación, afirmando el derecho de los proveedores educativos a establecerse. Otorga así a la familia la responsabilidad de orientar la educación de sus hijos por sobre el Estado, entendiendo esta prerrogativa como la libertad de las familias para elegir entre distintas instituciones o proyectos pedagógicos. La “educación social de mercado” implicará que “el Estado [...] se descarga de la responsabilidad de educar e impone esta función a quienes naturalmente les pertenece –padres de familia, profesores–, con lo cual permite que estos últimos funden centros de enseñanza” (González, 2015, pp. 47-48).

Ahora bien, al comenzar la década de 1980 el gobierno enfrentaba un grave escenario de crisis económica y estabilización política del régimen. En este contexto, se difieren los programas de modernización social y la reforma educativa anunciados a fines de 1979. Estos son retomados al año siguiente, concretando la orientación según la cual la expansión y el dinamismo del sistema educativo se centran en la iniciativa privada.

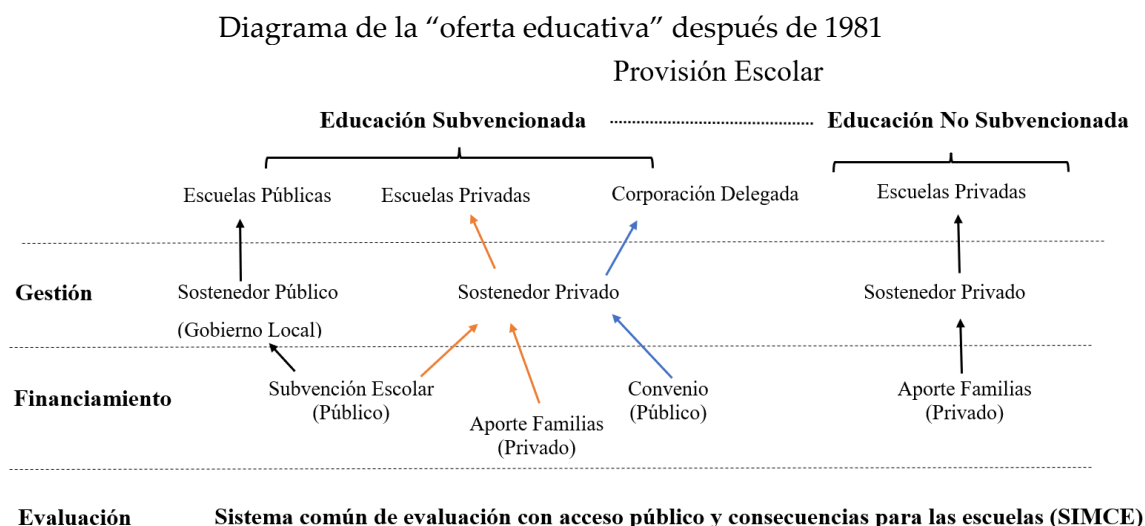
A inicios de 1980 se decretó la iniciativa legislativa DL N° 3.166, que facultaba al Ministerio de Educación para el traspaso de establecimientos educacionales a entidades privadas, lo que facilitó la transferencia de 70 establecimientos educacionales y promovió un rol activo de organizaciones de

carácter gremial en la provisión educativa. Estos establecimientos fueron preferentemente liceos de formación técnica, cuya gestión se otorgó a 21 asociaciones gremiales, que se constituyeron como corporaciones de administración delegada. Estas contaban con financiamiento público que no se transfería por la vía de la subvención, sino mediante convenios y con escaso control público (Almonacid, 2004).

Entre los ejes de esta reforma se encuentra la descentralización administrativa de la gestión educativa a partir de un diseño subsidiario de la política y un esquema competitivo de financiamiento universal a la demanda. Partiendo de este esquema, a partir de 1981 y de manera pionera, estas políticas introducen fuertes incentivos a la formación de escuelas administradas por sostenedores privados a través de un modelo de financiamiento per cápita a la demanda de carácter universal. Esta reforma al esquema de financiamiento de la educación abrió las puertas a nuevos competidores en el sistema, presionando al conjunto de las escuelas públicas para mejorar sus resultados y ofrecer mayores alternativas a las familias.

A partir de esto, la política educativa va a disminuir las barreras para oferentes privados y ajustar de manera severa el gasto público. En 1982 y con motivo de la crisis fiscal asociada a la deuda externa, se congeló la subvención escolar hasta 1989. Su desvalorización se estima en una magnitud en torno a 30 % (Almonacid, 2004). Con estas reformas, el sistema educativo chileno pasó a poseer cuatro tipos principales de provisión educativa: escuelas públicas administradas por los municipios; escuelas particulares subvencionadas con fondos públicos; escuelas particulares financiadas exclusivamente por el pago de las familias, y un conjunto de instituciones de formación técnica que fueron traspasadas a los gremios empresariales como corporaciones de administración delegada.

El modelo de mercado educativo adoptado en Chile durante los ochenta homologa un marco común para el financiamiento de las escuelas tanto públicas como privadas subvencionadas, aunque brinda a estas últimas amplias libertades para ejercer procesos de admisión selectiva y establecer cobros obligatorios a las familias, al mismo tiempo que admite el interés lucrativo de los administradores.



Elaboración propia.

Asimismo, comienza la implementación experimental de un sistema de evaluación centralizado que se consolidará en la década siguiente, con acceso público a los resultados y consecuencias directas para las escuelas. Este diseño institucional de la provisión escolar generó una gran heterogeneidad en la formación que impartieron las escuelas y puso de manifiesto las desigualdades sociales que se expresan finalmente en ellas.

3.2. Cambio político y consolidación del modelo: 1990-2010

El ciclo de reforma educativa que se inicia en marzo de 1990, después de 17 años de dictadura militar, a diferencia del período que lo precede, no busca generar grandes cambios institucionales en el sistema educativo sino que centra sus esfuerzos en revertir el severo deterioro que había experimentado la educación chilena. El propósito de esta etapa es avanzar en reestablecer condiciones y reponer la cuestión de la equidad a partir de un rol compensatorio del Estado basado en la focalización del gasto y la discriminación positiva (García-Huidobro, 1999).

La arquitectura política de la reforma del primer gobierno concertacionista se organiza a partir de un abordaje menos estructural retomando elementos de la tradición educacional anterior a 1973. Su punto de arranque se sitúa en el contexto de inestabilidad institucional que caracterizó los primeros años de la transición a la democracia. La Concertación incluyó en su propuesta programática de 1989 la creación de un mecanismo de discriminación positiva a través del diseño de un programa de apoyo focalizado a escuelas rurales y urbanas en contextos de pobreza. Esta iniciativa contó con financiamiento mayoritario del Banco Mundial y se institucionalizó dos años más tarde en el marco de un programa más amplio (MECE Básica).

El programa de gobierno de 1989 sostuvo, sobre este punto, lo siguiente:

Se implementará un programa articulado de mejoramiento de las escuelas básicas y liceos de las áreas rurales y de pobreza urbana. A ellos se destinarán recursos y acciones preferenciales que permitan hacer pertinente la enseñanza y, a modo de ejemplo y según los casos, disminuir el número de alumnos por curso, extender las jornadas de atención, mejorar los equipamientos, proveer los textos necesarios y reforzar la calidad y cantidad de las prestaciones asistenciales a los estudiantes (Concertación de Partidos por la Democracia, 1989, p. 22).

Un atributo clave de esta política es el protagonismo que adquieren las escuelas, aunque se desdibuja la distinción entre el sector público y el privado. Las autoridades del período comienzan a referirse a la educación subvencionada en general, llaman a “desdramatizar” la distinción entre lo público y lo privado y adoptan una postura más bien pragmática en este sentido, orientándose a un diálogo técnico con aquellas escuelas priorizadas. Tras la municipalización de la educación pública llevada a cabo por la dictadura, se debilita el sentido de la educación pública y su vínculo con el Estado.

Desde el punto de vista del diseño de los programas de mejoramiento que impulsó el Ministerio de Educación, se recoge la tradición educacional asentada en procesos como los Liceos Experimentales (años cuarenta) y las escuelas consolidadas (Weinstein, 1999, cit. en García-Huidobro, 1999), y se exige una ampliación de las capacidades técnicas y de planificación de los equipos ministeriales. La implementación de procesos de mayor envergadura financiera, técnica e institucional, como fueron la modernización del currículum o la extensión de la jornada escolar, se inician en una segunda etapa y después de que los programas de mejoramiento ya habían establecido un contacto más directo con la realidad de las escuelas chilenas menos favorecidas. Estos grandes procesos unificaron el sentido de la reforma y sirvieron como ejes articuladores para organizar las distintas iniciativas desplegadas desde el Estado.

En este sentido, la política educativa concertacionista tiene como antecedentes directos la “deuda social” que habían dejado las políticas de ajuste de la dictadura y un deterioro severo de las condiciones educativas en el país. En perspectiva, este ciclo presenta una continuidad que es poco habitual y un estilo de cambio incremental que pasó de organizarse como una política sectorial a un eje articulador del desarrollo y la modernización de la sociedad chilena (García-Huidobro, 1999).

En este contexto, la educación se convirtió en una prioridad estratégica para los gobiernos democráticos. A inicios del segundo gobierno de la Concertación, el presidente Eduardo Frei convocó a un Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, para lo cual conformó, a través de

un decreto con fuerza de ley, la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, que adoptó la denominación de Comisión Brunner, por quien fue su coordinador y secretario general de Gobierno en ejercicio entre 1994-1998, José Joaquín Brunner. El Comité Técnico Asesor de la Comisión estuvo compuesto por 17 representantes de diversos sectores, incluyendo la Confederación de Producción y Comercio y centros de pensamiento ligados a la dictadura cívico-militar.

El diagnóstico fue crítico y utilizó expresiones como “síntomas alarmantes” o “Chile se queda atrás”. Los problemas que enfrentaba la educación se contrastaron a la luz de la modernización que había iniciado el país y del anacronismo de los modelos pedagógicos a la base de la interacción en el aula. Para Bellei & Muñoz (2021), durante este período coexistieron dos lógicas paralelas y las escuelas públicas y privadas subvencionadas tendieron a coincidir bajo los mismos marcos y sistemas de financiamiento. Por un lado, se expandió una dimensión de la política que buscaba revitalizar el rol del Estado incorporando capacidades y tareas de planificación educativa y, por el otro, se estableció un marco institucional centrado en las fuerzas del mercado.

3.3. Nuevo ciclo de reforma educativa: 2015-2020

Como respuesta a la presión ciudadana desatada por un ciclo creciente de movilizaciones sociales y estudiantiles acaecido entre 2006 y 2011, se inicia una nueva etapa de la reforma educativa en Chile. Este ciclo de políticas responde a la necesidad de un cambio estructural al sistema escolar, asentado en el debate público y académico y definido como el “desafío primordial” por parte del gobierno entrante (Bachelet Jeria, 2013).

Desde 2015, Chile impulsa una política de inclusión escolar como parte de un proceso de reforma educativa a gran escala que busca redefinir el marco en el que se organiza la provisión escolar. Entre sus principales ejes de acción se incluye regular el sector de escuelas privadas subvencionadas por el Estado y fortalecer la provisión de educación pública y la carrera profesional docente (Bachelet Jeria, 2013). Para el primero de estos propósitos, se implementa un nuevo sistema de admisión escolar que centraliza la asignación de matrícula a los centros escolares, el Estado reemplaza el cobro obligatorio a las familias y se prohíbe el ánimo lucrativo en instituciones escolares.

La Ley de Inclusión Escolar N° 20.845 fue promulgada en mayo de 2015. Su propósito es asegurar el acceso gratuito de los estudiantes y sus familias a escuelas que reciben subvención estatal. Asimismo, se plantea como principios respetar la diversidad de proyectos educativos y promover activamente la formación ciudadana de los estudiantes, la flexibilidad, la sustentabilidad y la integralidad de los aprendizajes. Este nuevo marco regulatorio dispone que los

sostenedores de escuelas privadas deben organizarse como persona jurídica sin fines de lucro para mantener la subvención otorgada por el Estado. También, deben reducir progresivamente los cobros a las familias hasta reemplazarlo completamente por financiamiento público entendido como gratuidad de la educación. Las nuevas entidades que se forman se organizan como fundaciones educacionales y asumen las responsabilidades y compromisos adquiridos, referidos a disponer la provisión escolar, sus fines educacionales y aquellas obligaciones laborales y previsionales contraídas con sus trabajadores.

En el caso de las escuelas privadas que adhieran al régimen de gratuidad, el aporte Estatal debe reemplazar progresivamente el copago de las familias, para lo cual se define un mecanismo de gradualidad incremental a partir de un valor de subvención fijo (0,25 unidades de subvención escolar [USE]) para el primer año de vigencia, el cual aumenta anualmente en 0,1 USE hasta alcanzar las 0,45 USE señaladas). La eliminación gradual del financiamiento compartido establece en su normativa que las escuelas bajo este régimen que perciban la subvención pública con alto copago tendrán un plazo más amplio de transición a la gratuidad, que podría llegar incluso a un período de 10 años, aunque la escuela podría anticipar voluntariamente este proceso. De este modo, el límite máximo del cobro mensual por estudiante se “congela” y disminuye en proporción al aumento del ingreso por subvenciones e incrementos, realizándose el cálculo anualmente.

Por otro lado, desde el punto de vista de la selección escolar, las escuelas privadas no podrán considerar el rendimiento escolar anterior o potencial para la admisión de los estudiantes. De igual manera, regula que en los procesos de admisión sean solicitados antecedentes socioeconómicos del estudiante o su familia. De esta forma, los procesos de admisión no selectivos buscan fortalecer el propósito de equidad e igualdad de oportunidades, velando por el derecho preferente de las familias a ejercer la elección escolar.

Para estos efectos, se creó un Sistema de Admisión Escolar (SAE), donde las familias deben ingresar sus preferencias de manera prioritaria, accediendo a información relativa al proyecto educativo, si cuenta con programa de integración escolar (PIE) y disponibilidad de plazas de matrícula. Este nuevo sistema de admisión combina una postulación centralizada a partir de una plataforma única con la asignación descentralizada de vacantes, que considera la matrícula disponible que declara la escuela. En el momento de la postulación, las familias pueden definir libremente sus preferencias declarando adhesión al proyecto educativo. De este modo, los procesos de postulación, selección y admisión ya no dependen de las políticas de acceso que definen las escuelas, sino de un sistema centralizado que incluye criterios de eficiencia y equidad social. Este nuevo marco regulatorio establece que las escuelas que perciben subvención estatal de administración tanto pública como privada no pueden destinar estos recursos sino para fines de enseñanza. No admite, así, el retiro de

utilidades por parte de los sostenedores educacionales ni la admisión selectiva de estudiantes.

A partir de esta revisión, se propone a continuación un esquema de periodización de la relación entre el Estado y el sector privado utilizando la tipología desarrollada en la sección 3 y considerando como dimensiones clave los siguientes aspectos:

Contexto de política educativa: marco de problemas y objetivos asociados a los proyectos de sociedad y transformaciones presentes en el contexto más amplio de la política educativa.

Agencias: los principales actores que componen y dan forma al sector privado en educación.

Financiamiento: cambios administrativos relacionados con el modo de financiamiento de la provisión escolar.

Dinámica de la provisión: cuál es el carácter de la provisión escolar y el factor de dinamismo en su formación.

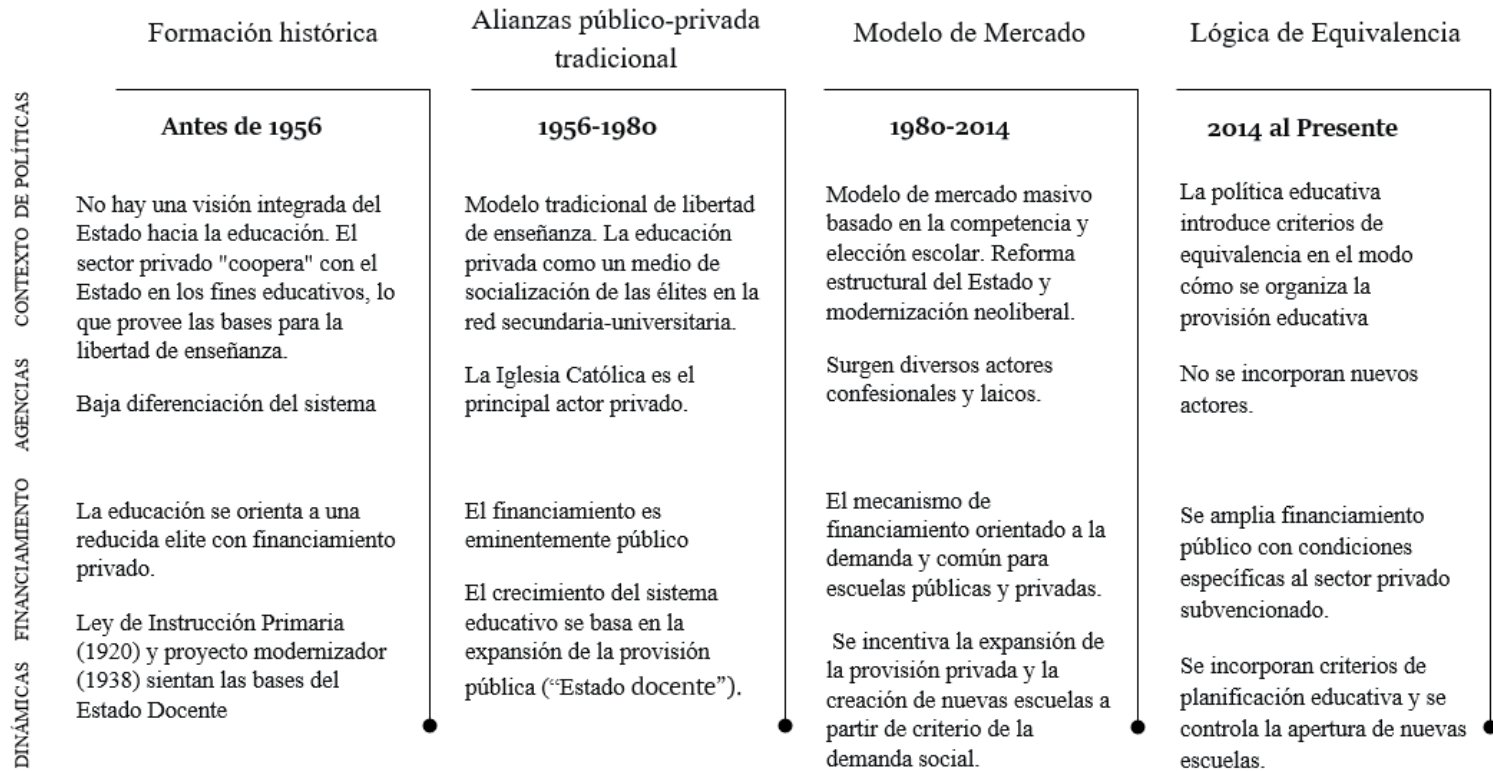
Diversos análisis han destacado el carácter singular del proceso de adopción del modelo de mercado en la educación chilena, así como su radicalidad y maduración durante las décadas pasadas (PIIE, 1984; Bellei & Vanni, 2015; Verger, Bonal & Zancajo, 2016). A través del análisis del ciclo amplio de la política educativa es posible advertir que junto a esta circunstancia han coexistido distintas aproximaciones al sector privado, ya sea a partir de una lógica de cambio incremental o bien de una de cambio estructural.

En esta perspectiva, el ciclo reciente de política educativa analizada introduce nuevas condiciones para el financiamiento público del sector privado subvencionado de escuelas y elementos de planificación educacional en el modo como se organiza la provisión escolar. En suma, estos elementos articulan un cambio sustantivo en el marco de cómo se entiende la relación con el sector privado subvencionado que transita desde un contexto regulatorio basado en el mercado a uno más asentado en una lógica de equivalencia entre los tipos de provisión, una elección controlada y elementos de planificación educacional en el diseño de la “oferta”.

A diferencia de otras experiencias nacionales, donde el propósito principal de la política de subvenciones orientada al sector privado ha sido garantizar la viabilidad de alianzas público-privadas históricas y la participación del sector privado en la provisión educativa por sus “atributos intrínsecos” (Moschetti, 2018), en el caso chileno se promovió, desde la década de 1980, la creación de nuevas escuelas a través de incentivos competitivos, donde el criterio principal era la existencia de demanda social, lo cual induce una expansión desregulada del sector privado subvencionado. El modelo de mercado educativo adoptado en Chile durante esa década homologa un marco común para el financiamiento de las escuelas tanto públicas como privadas, aunque naturaliza el lucro en la educación y le brinda a los establecimientos

privados amplias libertades para establecer cobros obligatorios a las familias y ejercer procesos de admisión selectiva.

Esquema de trayectoria de políticas educativas orientadas al sector privado en Chile



Elaboración propia.

A partir de esta coyuntura, se advierte, en el nivel macropolítico, una redefinición del marco de la educación privada y de su relación con el Estado. Si bien, a partir de la política regulatoria que plantea la Ley de Inclusión Escolar, se reconoce el principio de libertad de enseñanza y la contribución del sector privado a la diversidad educativa, esta reforma busca avanzar hacia un contexto de regulación más balanceado en la forma en que se compone la provisión educativa y la participación del sector privado en el sistema educativo introduciendo elementos normativos y de planificación educacional respecto de la creación de nuevas escuelas, su localización o condiciones específicas asociadas al financiamiento público.

4. CONCLUSIONES

Como se establece en la presente revisión, el rol del sector privado en Chile se ha modificado a través de diversos contextos y, si bien la definición de las condiciones en que se desenvuelve y su vínculo con la autoridad política han sido históricamente objeto de controversia, el sistema educativo presenta una orientación persistente hacia un tipo de provisión mixta.

A diferencia del modelo de alianzas público-privadas históricas, la trayectoria de adopción, desde 1981, de un modelo de mercado promovió la creación de nuevas escuelas privadas a través de incentivos competitivos donde el criterio principal ha sido la existencia de demanda social, lo cual induce una expansión desregulada de este sector que eleva las dinámicas de competencia en el sistema educativo con consecuencias en la estratificación socioeconómica de las escuelas.

Como respuesta, esta revisión sugiere que las políticas regulatorias orientadas al sector privado dependiente de financiamiento público pueden realizar contribuciones importantes para moderar los efectos no deseados de la elección escolar y la fragmentación del sistema educativo. En suma, las transformaciones recientes en el contexto regulatorio dan paso a un cambio sustantivo en el modo como se entiende la relación con el sector privado al transitar de un contexto de mercado a uno que introduce una lógica de equivalencia entre los tipos de provisión, una elección más controlada y la incorporación de elementos de planificación educacional en el diseño de la “oferta”. Asimismo, esta política incluye condiciones específicas a las escuelas asociadas a la subvención escolar y subordina la creación de nuevas escuelas a parámetros demográficos y de planificación educacional.

REFERENCIAS

- Almonacid, C. (2004). Un cuasi-mercado educacional: La escuela privada subvencionada en Chile. *Revista de Educación*, 333, 165-196.
- Archer, M. (1984). *Social origins of educational system*. Londres: Routledge.
- Bachelet Jeria, M. (2013). *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. Sin datos de publicación, formato digital.
- Bellei, C., & Muñoz, G. (2021). Models of regulation, education policies, and changes in the education system: a long-term analysis of the Chilean case. *Journal of Educational Change*. <https://doi.org/10.1007/s10833-021-09435-1>
- Bellei, C., & Pérez, C. (2016). Democratizar y tecnificar la educación: La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva. En C. Huneeus & J. Couso (Eds.), *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista: A 50 años de la "Revolución en Libertad"*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Bellei, C. & Vanni, X. (2015). Chile: The evolution of educational policy, 1980-2014. En S. Schwartzman (Ed.), *Education in South America* (pp. 179-200). Londres: Bloomsbury Academic.
- Bonal, X., Verger, A. & Zancajo, A. (2014). Mercados educativos y segmentación de la oferta escolar: Efectos sobre las desigualdades educativas en Chile. *Témpora*, 17, 11-30. <http://riull.ull.es/xmlui/handle/915/4734>
- Bonal, X., Verger, A. & Zancajo, A. (2016). What are role and impact of public-private partnerships in education?: A realist evaluation of the Chilean education quasi-market. *Comparative Education Review*, 60(2), 223-248. <https://doi.org/10.1086/685557>
- Concertación de Partidos por la Democracia (1989). *Programa de Gobierno: Patricio Aylwin*. Santiago: Jurídica Publibley.
- Corvalán, J., Elacqua, G. & Salazar, F. (2009). El sector particular subvencionado en Chile: Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones. Informe final Proyecto FONIDE N° 69. Universidad Alberto Hurtado y Universidad Diego Portales, Santiago.
- Corvalán, J. & García-Huidobro, J. (2015). La educación de mercado en Chile y su propuesta de superación. *Cuaderno de Educación*, 66. Recuperado de https://cuadernosdeeducacion.uahurtado.cl/historial/cuaderno_educacion_66/pdf/articulo_4.pdf
- García-Huidobro, J. E. (Ed.) (1999). *La reforma educacional chilena*. Madrid: Popular.
- González, F. (2015). Mil días de la Junta Militar de Gobierno: La metamorfosis subterránea de la educación chilena durante los primeros años de la dictadura militar (1973-1979). *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 4, 34-61.

- Henry, M., Lingard, B., Taylor, S. & Rizvi, F. (1997). *Educational policy and the politics of change*. Londres: Routledge.
- Moschetti, M. (2018). Alianzas público-privadas en educación: Un análisis de la política de subvenciones a escuelas privadas en barrios desfavorecidos de la Ciudad de Buenos Aires. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- Muñoz, G. & Weinstein, J. (2019). The difficult process in Chile: Redefining the rules of the game for subsidized private education (pp. 72-100). En C. Ornela (Ed.), *Politics of education in Latin America*. Leiden: Brill Sense.
- Ossa Santa Cruz, J. (2007). *El Estado y los particulares en la Educación Chilena 1880-1920*. Santiago: CEP.
- Pérez Navarro, C. & Rojas Murphy, A. (2018) Introducción y consolidación de los principios de mercado en el discurso oficial sobre educación de la dictadura civil militar chilena (1973-1990). *Paulo Freire. Revista de Pedagogía Crítica*, 16(20), 105-122. <https://doi.org/10.25074/07195532.20.1089>
- PIIE (1984). *Las transformaciones educativas bajo el régimen militar*. Santiago: PIIE.
- Van Zanten, A. (2008). Competitive arenas and schools' logics of action: A European comparison. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39(1), 85-98. <https://doi.org/10.1080/03057920802447867>
- Verger, A., Bonal, X. & Zancajo, A. (2016). Recontextualización de políticas y (cuasi)mercados educativos: Un análisis de las dinámicas de demanda y oferta escolar en Chile. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(27). <https://doi.org/10.14507/epaa.24.2098>
- Zancajo, A., Verger, A. & Fontdevila, C. (2021a). The instrumentation of public subsidies for private schools: Different regulatory models with concurrent equity implications. *European Educational Research Journal*, 21(1), 44-70. <https://doi.org/10.1177/147490412111023339>
- Zancajo, A., Verger, A. & Fontdevila, C. (2021b). *La concertada a debat: Reformes contra les desigualtats educatives des d'una mirada internacional i comparada*. Fundació Bofill.