



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ACADÉMICA ARGENTINA  
MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES  
CON ORIENTACIÓN EN EDUCACIÓN

TÍTULO DE LA TESIS:

La agenda educativa del neoliberalismo:

Un estudio sobre el dispositivo escolar chileno en el periodo neoliberal posdictatorial  
(1993-2011).

AUTORA:

Rocío Núñez

DIRECTOR:

Francisco Herrera

FECHA:

28 de diciembre del 2015

## RESUMEN.

En esta investigación abordamos el desarrollo del sistema escolar en Chile en el contexto neoliberal, distinguiendo entre un periodo de neoliberalismo utópico (1980-1989) y un periodo de neoliberalismo pragmático (1990-2011). El estudio busca establecer líneas de continuidad y de ruptura entre ambos periodos, mediante la exposición de diversos elementos que permitan dar cuenta de la especificidad del dispositivo escolar en la actualidad. Estos elementos serán leídos en tres niveles de análisis, de mayor a menor generalidad: La política de la educación, las políticas educativas y las prácticas.

Abordaremos el estudio del sistema educativo como dispositivo de gobierno neoliberal, en tanto esto nos permite dar cuenta de las transformaciones en las tecnologías de gobierno de lo social que caracterizan el periodo del neoliberalismo pragmático, las cuales han reorganizado profundamente el sistema educativo, a nivel de su financiamiento, de su gestión, de las prácticas educativas, etc.

Las distintas modalidades de privatización que podemos encontrar a lo largo de la consolidación del neoliberalismo educativo en Chile, nos permite dar sustento a nuestra afirmación acerca de la profundización del neoliberalismo educativo, a pesar de las rupturas que puedan identificarse en el ámbito económico, de las políticas públicas, o del discurso imperante. La hipótesis de la presente investigación señala que la presencia en la agenda educativa actual de nuevas modalidades de gobierno es producto de una profunda transformación del Estado, el cual, mediante formas de gestión inspiradas en una lógica empresarial, funciona reproduciendo la dinámica mercantil por medio de su intervención.

En el primer capítulo de la tesis se desarrollarán los conceptos de neoliberalismo y gubernamentalidad, desarrollo mediante el cual se podrá comprender el objetivo de la presente investigación de estudiar el sistema educativo escolar chileno como dispositivo de gobierno neoliberal. Igualmente se realizará una revisión de los principales postulados y fundamentos de la teoría del capital humano, componente esencial del paradigma educativo neoliberal, dando cuenta de la antropología neoliberal que permite la reactualización de dicha teoría en nuestra actualidad.

En el segundo capítulo se revisarán los principales elementos de constitución del mercado educativo chileno en el periodo de la dictadura, tanto a un nivel teórico- discursivo, como en el nivel de la política educativa. En la segunda parte de este capítulo se desarrollarán los

principios de la teoría crítica mediante la cual se realizará el estudio de la trayectoria del sistema educativo escolar en el periodo neoliberal posdictatorial, mediante la distinción entre la privatización endógena y exógena que realiza S. Ball.

Los elementos del dispositivo escolar serán estudiados mediante la exploración de tres principios fundamentales que orientan las ideas educativas del sistema educativo chileno: la subsidiariedad, la elección y la calidad, así como de la revisión de tres políticas representativas de dichos principios, y que nos permitirán entender cómo estos son operativizados en la práctica: el financiamiento compartido (1993), la Subvención Escolar Preferencial (2008) y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (2011), las cuales ocupan los capítulos 3 y 4.

## ABSTRACT.

In this research we address the development of the Chilean school system in the neoliberal context, making a distinction between a period of utopic neoliberalism (1980-1989) and a period of pragmatic neoliberalism (1990-2011). The study tries to establish lines of continuity and rupture between both periods, by exposing different elements that allow to show the specificity of the school dispositif now a day. These elements will be displayed in three levels of analysis, from the least to the most specific: education politics, educational policies and practices.

We will address the study of the educational system as a neoliberal government dispositif, this will allow us to show the transformations in the technologies of the government of the social that characterize the pragmatic neoliberal period, which have profoundly reorganized the education system, at its levels of financing, management, educational practices, etc.

The different modalities of privatization that can be found throughout the consolidation of the educational neoliberalism in Chile, allow us to support our statement about the deepening of the educational neoliberalism, despite of the ruptures that can be identified in the economic, public policies or prevailing speech sphere. The hypothesis of the present research poses that the presence of the government modalities in the current educational agenda is the product of a deep state transformation, which by management methods inspired by a business logic, works by reproducing the commercial dynamics through its intervention.

In the first chapter of the thesis the concepts of neoliberalism and governmentality will be developed, allowing to understand the purpose of the present investigation of analyze the Chilean school system as a neoliberal government dispositif. In the same way, a review of the main foundations of the theory of human capital will take place, as it is an essential component of the neoliberal educational paradigm, thus showing the neoliberal anthropology that enables the updating of this theory in our present.

In the second chapter the main elements of the Chilean education market constitution will be reviewed in the period of the dictatorship, in both a theoretical discursive level, as in an educational policy level. In the second part of this chapter I will explain the principles of the critical theory by which the study of the trajectory of the school education system in the post-dictatorship neoliberal period will take place, by distinguishing between endogenous and exogenous privatization, which developed by S. Ball.

The elements of the school dispositif will be studied by exploring three fundamental principles that guide the educational ideas of the Chilean education system : subsidiarity , freedom of choice and quality, and by the review of three representative policies of these principles, that will allow us to understand how these are operationalized in practice: the shared financing (1993) , the Preferential School Subsidy (2008) and the System of Quality Assurance (2011) , which occupy the chapter 3 and 4 of this investigation.

A todos lo que fueron, son y serán en mi vida. A todos y todas las personas a quienes conocí mientras viví en Buenos Aires, pues cambiaron mi perspectiva en muchas maneras. A mis “compañeros latinoamericanos”, de la academia y de la calle, por todas las conversaciones, salidas, experiencias y enseñanzas. Al pueblo argentino que me mostró que hay otra forma más, aparte de la irracionalidad neoliberal (aunque ahora se hayan vuelto más irracionales). Mis agradecimientos a Francisco Herrera, profesor guía, quien amablemente aceptó la labor, y contribuyó con sugerencias, lecturas, discusiones, etc., así como también a José Díaz por su minucioso trabajo de lectura y comentarios. Ambos forman parte de este camino reflexivo sobre la actualidad neoliberal. A mi amada familia, sin la que nada de esto hubiera sido posible. A mi madre y mi hermana, por su apoyo incondicional.

## ÍNDICE.

INTRODUCCIÓN.....	1
Objetivos y metodología.....	6
CAPÍTULO I. LA RAZÓN NEOLIBERAL.....	13
1.1 El neoliberalismo como racionalidad.....	14
1.2 1.1.2 El orden del mercado.....	19
1.2 La vía chilena al neoliberalismo.....	21
1.3 Teoría del Capital Humano.....	27
CAPÍTULO II. MERCANTILIZACIÓN EDUCATIVA.....	32
2.1 La defensa del mercado y el rol del Estado en el sistema educativo en Chile.....	32
2.2 Los impactos del neoliberalismo en la política educativa. Aproximaciones teóricas.....	43
2.2.1 Factores endógenos y exógenos en la privatización.....	46
CAPÍTULO III EL MERCADO EDUCATIVO. CONTINUIDADES.....	52
3.1 La política de la educación en el marco global.....	57
3.2 El financiamiento compartido.....	63
3.3 El Principio de Subsidiariedad.....	66
3.4 El derecho a elegir.....	72
3.4.1 La elección como (única) participación.....	73
3.4.2 La elección racional.....	79
3.4.3 El “consumidor de la educación”.....	81
CAPÍTULO IV. MERCADO EDUCATIVO. RUPTURAS.....	92
4.1 La ley de subvención escolar y las fallas del mercado educativo.....	94
4.1.1 ¿Equidad y Calidad?.....	99
4.1.2 Las Ates y la invención de un nuevo mercado.....	101
4.2 La calidad educativa.....	106
4.2.1 Definición/implementación.....	106
4.2.2 La calidad como horizonte de la reforma.....	114
4.2.3 Calidad y evaluación. Un modelo de gobierno.....	118
CONCLUSIÓN.....	124
BIBLIOGRAFÍA.....	134

## ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS.

### **Gráfico n° 1.**

Composición del gasto total en educación como % del PIB (1990-2000).....56

### **Gráfico n° 2.**

Composición de la matrícula en enseñanza básica y medio según dependencia administrativa del establecimiento y quintil de ingreso de los estudiantes.....64

### **Gráfico n° 3.**

Composición de la matrícula escolar según dependencia administrativa del establecimiento (1990-2009).....71

### **Gráfico n° 4.**

Número de oferentes de ATE según tipo de personalidad jurídica (2008-2004).....105

### **Cuadro n° 1.**

Requisitos de postulación según curso de ingreso para el año 2014.....85

### **Cuadro n° 2.**

Requisitos de postulación de 7° básico a 1° medio según dependencia administrativa para el año 2014.....86

### **Cuadro n° 3.**

Nivel de segregación educativa según Índice de Duncan para 4° y 8° básico y 2° medio (1999-2008).....90

## INTRODUCCIÓN.

“...una estrategia de crecimiento que no procura explícitamente avanzar en el nivel y consistencia de la oferta y demanda por capital humano, corre el riesgo de no avanzar en equidad. Concretamente, dado que la principal causa de las desigualdades de ingreso autónomo es la desigual distribución de capital humano, se hace imprescindible mejorar esta última distribución mediante inversiones en capital humano”.<sup>1</sup>

Crecimiento, equidad, capital humano. Tres conceptos que podríamos encontrar en cualquier discurso, de cualquier país, en cualquiera de las últimas 3 décadas. En este caso, un discurso del ministerio de Hacienda de Chile, como parte de una exposición en el Congreso Nacional en octubre del 2004. En ese momento Nicolás Eyzaguirre, miembro de una coalición de centro izquierda y ministro de educación en el segundo periodo de la presidenta Michelle Bachelet, era el ministro de Hacienda. Pero no es específicamente este hecho el que nos incita a empezar con una cita de dicha instancia gubernamental una investigación sobre el sistema educativo escolar en Chile, así como tampoco el hecho de que, durante la dictadura militar, momento en que se construyeron las bases de nuestro sistema educativo actual, la mayoría de las comunicaciones sobre éste emanaran de dicho ministerio.

Lo que queremos mostrar con nuestra cita inicial es más bien el marco general en que se inserta actualmente la política de la educación. Como se desprende de dicha cita, la política de la educación está enmarcada en el ámbito más general de la política económica. La renovación de la teoría del capital humano efectuada en las últimas décadas bajo el signo del neoliberalismo, otorga una importancia fundamental a la educación, en tanto generadora de capital humano, en el crecimiento de la economía. En este contexto el conocimiento, aplicado a las tecnologías y la innovación, es la nueva fuente de generación de valor que caracteriza el capitalismo contemporáneo, dando vida a un nuevo modelo económico basado en el saber.

La globalización, entendida como proceso de reorganización geográfica del capitalismo (Harvey, 2004), se despliega no sólo estructurando las agendas económicas nacionales bajo el paradigma neoliberal, sino que incluso se manifiesta también la tendencia hacia una estandarización de los sistemas educativos nacionales. Es así como este proceso constante de

---

<sup>1</sup> Eyzaguirre, N. Marcel, M. Rodríguez, J. y Tokman, M. (2005) Hacia la economía del conocimiento: El camino para crecer con equidad en el largo plazo. Estudios Públicos n° 97. Pág. 14.

reorganización del capitalismo no sólo genera la dependencia y sumisión a una dinámica económica liderada por las fuerzas económico-políticas hegemónicas, sino que cada vez más, para cumplir con los mandatos de la economía, la regulación normativa referida al mercado busca incidir en el funcionamiento de distintos ámbitos de lo social, tal como sucede actualmente con la educación. El proceso de la globalización entonces plantea nuevos desafíos a la investigación en educación, que requiere replantearse los límites, actores y fines de la política educativa.

De igual modo que en los procesos de globalización económica, podemos encontrar fenómenos de diversa índole en la instauración de una *agenda educativa globalmente estructurada* (Dale, 2000), que dan cuenta de que la confluencia de estrategias y políticas educativas de países de gran diversidad económica, política y cultural no responde a un proceso natural ni inevitable en el desarrollo histórico de los sistemas educativos nacionales. En este sentido, nos alejamos de las tesis culturalistas, que plantean que el isomorfismo institucional responde al desarrollo de una cultura educativa común compartida globalmente<sup>2</sup>, sino que más bien sostenemos que este fenómeno da cuenta del predominio de una racionalidad de gobierno que al mismo tiempo que modifica los modos y ámbitos de intervención de las instancias estatales abre los espacios de discusión y decisión a nuevos actores.

Difícilmente se podría negar la importancia que ha tomado en las últimas décadas la educación para diversos organismos internacionales, ONG's, think tank, etc. Desde los 90' en adelante, estos nuevos actores han llevado adelante una extensa serie de congresos, informes, reuniones, etc., mediante las cuales se han plasmado acuerdos entre un gran número de gobiernos para el cumplimiento de metas educativas, enfocadas principalmente a los países subdesarrollados. En todas estas instancias, es común el argumento de que el atraso general de dichos países ha de ser remediado mediante inversiones y programas que apunten a elevar los niveles educativos de la población, sobre todo de aquella de menores recursos. Así, los países del tercer mundo han acogido el mandato<sup>3</sup> educativo de la globalización. En estos países, según se mantiene en el discurso hegemónico (UNESCO, BID, Banco Mundial, CEPAL, etc.), la educación jugaría un rol fundamental. Por un lado, aportaría a la competitividad de los países, la cual a su vez les permitiría lograr el deseado "crecimiento

---

<sup>2</sup> Esta vertiente, conocida como la Escuela de Stanford tiene como a una de sus máximos exponente a J. Meyer.

<sup>3</sup> El mandato educativo refiere aquello que se considera deseable y legítimo que cumpla el sistema educativo. El mandato, en este sentido, está fijado por condiciones históricas y cambia en función a las circunstancias

económico”, y por otra parte, en la educación se encontraría la clave para una ecuación virtuosa entre crecimiento y equidad. Este sería un elemento determinante en la rearticulación del discurso de la superación de la pobreza generado desde los espacios centrales de poder, y acogido posteriormente por la periferia, en el cual se valoriza la educación en tanto formadora de capital humano.

La evidente precariedad de las condiciones de vida de vastos sectores de la población de los países tercermundistas, agravadas por la implementación de las políticas neoliberales (apertura a los mercados internacionales, la desregulación del mundo laboral, la privatización de los servicios sociales, etc.) que desde los 80’ en adelante comenzaron a ser aplicadas en éstos, debilitaron la fe en que el mero funcionamiento del libre mercado mejoraría las condiciones de la población. La evidencia mostraba que, a pesar de que ciertos países lograban el crecimiento económico, esto no aseguraba una sociedad más equitativa. En este sentido el crecimiento sería una condición necesaria pero no suficiente para la superación de la pobreza, en tanto no se comprueba una relación lineal entre distribución del ingreso y crecimiento económico (CEPAL, 2012). Esto fue, por ejemplo, lo que sucedió en el caso de Chile, tras la aplicación de las políticas neoliberales en el periodo dictatorial. A pesar de la construcción de un discurso exitista del “modelo chileno”<sup>4</sup>, que destacaba las positivas cifras macroeconómicas logradas mediante la liberalización de la economía nacional, era imposible ignorar la precaria situación social del país, producto de los impactos sociales de la *terapia de shock*. Por sólo dar un ejemplo, recordemos que para el año 1990, las cifras de pobreza alcanzaban al 38,6% de la población, siendo un 13% de pobreza extrema (Encuesta Casen, 2011). Así, el crecimiento económico de Chile y el empobrecimiento de la mayoría de sus habitantes avanzaba conjuntamente en la consolidación del *modelo*.

En este punto no debemos olvidar que la racionalidad neoliberal acepta como un dato de la realidad la desigualdad<sup>5</sup>, y en este sentido, su ideal de “justicia” se aleja de la “igualdad”,

---

<sup>4</sup> Grosfoguel señala que una de las estrategias geopolíticas posteriores a la segunda guerra mundial, basadas en la creación de “capital simbólico”, es la creación por parte de las superpotencias de “vitricas simbólicas” en algunos países periféricos. Chile junto con México serían ejemplo de las vitricas neoliberales latinoamericanas levantadas por E.E.U.U. Según afirma el autor: “Comparado con otros países, todos estos países-vitricas recibieron una cantidad desproporcionada de ingresos en ayuda norteamericana, condiciones favorables para el desarrollo y flexibles para pagar sus deudas.... <estas vitricas simbólicas> fueron cruciales como estrategia de hegemonía global para conquistar las mentes y corazones de los pueblos del Tercer Mundo...” Grosfoguel, R. (2003) Cambios conceptuales desde la perspectiva sistema-mundo. Revista Nueva Sociedad n° 183. Pág. 183.

<sup>5</sup> “Como he sostenido otras veces, si la redistribución fuera igualitaria habría menos que redistribuir, ya que es precisamente la desigualdad de ingresos la que permite el actual nivel de producto” declara Hayek en una entrevista realizada el año 1981 en Chile por Jaime Guzmán. Véase Cristi, R. (2000) El pensamiento político de Jaime Guzmán. Una biografía Intelectual. Santiago de Chile, LOM.

para limitarse a la reducción de la (extrema) pobreza. Ésta, a su vez, es entendida principalmente como un problema individual de falta de ingresos, y en este sentido, sólo puede ser reducida mediante el aumento de la productividad de los pobres (Banco Mundial, 1995), la cual estaría determinada por sus niveles educativos y de capacitación<sup>6</sup>. Según este enfoque economicista, la educación es un ámbito fundamental de intervención estatal, mediante el cual se pueden implementar políticas que busquen la equidad sin interrumpir el funcionamiento del libre mercado. Así, el desarrollo de la economía por medio del desarrollo del sistema educativo, permitiría una mejora gradual del nivel de vida de los individuos sin cambiar ningún componente estructural del modelo económico.

Así, la importancia atribuida al rol económico de la educación, se entremezcla con la demanda histórica de democratización del acceso educativo de los sectores de menores recursos, que considera la educación como un componente fundamental para democratizar la sociedad. La promesa de la igualdad de oportunidades y de la movilidad social que comportaría en sí la educación no es nueva. Esta promesa se remonta largo tiempo atrás, y ha ido tomando mayor intensidad y generalidad a medida que la institución educativa se ha ido abriendo a la totalidad de la población. Sin embargo, ésta ha tomado diversos significados. En el Estado de Compromiso, la promesa de la movilidad social se proyectaba en el contexto de un modelo de desarrollo cuyo motor era el fortalecimiento de los mercados por medio del crecimiento de la demanda interna, el cual aspiraba al pleno empleo, constituyéndose la educación en el camino de la integración a dicho sistema. En el Estado neoliberal, en cambio, el sistema basado en la inserción internacional, que apuesta a los mercados extranjeros, las exportaciones y la sobre explotación de las materias primas y de la mano de obra barata como fuente de crecimiento económico, con el correlato de un mercado laboral altamente desregulado, la educación se traduce en un juego privado de elecciones estratégicas mediante las cuales los individuos son *libres de elegir* sus mejores opciones para generar un mayor valor en sí mismo, es decir, poder aumentar su capital humano, y así poder intercambiar su fuerza de trabajo a un precio más elevado (o simplemente poder intercambiarla y no quedarse fuera del juego), en un sistema cuyo motor es la competencia entre sus integrantes.

La retórica de la economía del conocimiento, sin embargo, presenta a este modelo económico, basado en el uso del saber y las tecnologías, como un modelo económico más

---

<sup>6</sup> Como el mismo Banco Mundial (1995) señala “La estrategia del Banco Mundial para reducir la pobreza se concentra en la promoción del uso productivo del trabajo, que es el principal activo de los pobres”. En: Prioridades y estrategias para la educación. Pág. 1.

justo, que entregaría a los países más atrasados la oportunidad de lograr el tan ansiado desarrollo económico, generando un virtuosismo entre crecimiento y equidad. De alguna forma se deja entrever de que, a diferencia del capital *tradicional* (monetario, financiero, material) al cual solo unos pocos pueden acceder, el capital humano es capaz de ser valorizado potencialmente por todos los individuos, sin importar su clase social. Y que este sería la clave tanto para el desarrollo individual como nacional.

En Chile, fue este el enfoque con el cual los gobiernos democráticos posteriores a la dictadura militar, asumieron la conducción del país. La preocupación por la sociedad sumamente inequitativa con la cual se encontraron al término de la dictadura podía ser abordada mediante dos estrategias, que referían a la mantención o transformación del sistema económico. Como ya sabemos, fue la segunda estrategia la que siguió el nuevo bloque en el poder, y la política social se utilizó como método de legitimación del neoliberalismo.

El nuevo escenario mundial con el que se encontró Chile al terminar la dictadura, como argumentan los defensores de la continuidad del *modelo*, valoraba los cambios producidos en el periodo dictatorial como elementos importantes en la modernización del Estado, elementos que no podrían ser modificados si el país quería tener una inserción internacional exitosa en una moderna economía de mercado. La nueva racionalidad política imperante hacía obsoletos los derechos que Estado de Compromiso se planteaba como objetivo asegurar. En este sentido, la preocupación por la *equidad*<sup>7</sup> se manifestó como una inquietud acerca de cómo lograr que todos, o al menos la mayor parte de la población, pudiera disfrutar de los beneficios del crecimiento económico y de la modernización del país, beneficios que solo eran posibles gracias al sistema económico imperante. Y en este sentido, la educación es considerada uno de los elementos primordiales para traducir el crecimiento económico que permite la economía de mercado, en la posibilidad de mejores condiciones para los individuos.

---

<sup>7</sup> En este sentido es interesante la distinción que realiza Dubet (2011) entre el principio de igualdad de posiciones, y el principio de igualdad de oportunidades. Este último caracterizaría las políticas neoliberales basadas en la idea de la equidad. El principio de la igualdad de posiciones, asociado al ideario republicano de igualdad y a la época del Estado de Bienestar, tiene como objetivo la reducción de la distancia entre las diferentes posiciones sociales, la cual estaría principalmente establecida por la diferencia de los ingresos, pero también por diferencias culturales, educativas, etc. Por el contrario, la igualdad de oportunidades no se preocupa de la existencia en sí de una distancia entre las diversas posiciones sociales, sino de que todo individuo tenga con las mismas oportunidades que los demás para poder abandonar las posiciones más desventajadas en busca de la movilidad social. Así entendida la justicia social, debe ocuparse de eliminar toda discriminación que impida el desarrollo de los individuos, garantizando igualdad de acceso a bienes y servicios, e implementado medidas de compensación para aquellos que se han visto excluidos o desfavorecidos por estos. Las oportunidades son llamados individuales a la competencia y el esfuerzo.

“La educación es el único medio eficaz para hacer frente a la pobreza. Pues pone a las personas en condiciones de valerse por sí mismas, de encontrar trabajos mejor remunerados y tomar iniciativas productivas por su cuenta, al mismo tiempo que les permite organizar mejor su vida, participar en los esfuerzos de su comunidad y preocuparse más eficazmente por el futuro de sus hijos”<sup>8</sup>.

La revaloración *social* de la educación presente en el discurso de la concertación, planteaba la necesidad de que el Estado asumiera un rol más activo, que se hiciera cargo del sistema educativo, lo cual, sin embargo, como pretendemos mostrar, no implicaba la retirada de los mecanismos del mercado. De hecho, en el inicio de la *transición democrática* hay más bien una legitimación desde los nuevos grupos en el poder de las políticas del gobierno militar en el ámbito educativo, justificadas de ahora en adelante como parte de una necesaria *modernización* del sector.

Más bien pareciera que las mayores acciones de promoción del Estado impulsadas por los gobiernos democráticos posteriores a la dictadura no modificaron el rol *secundario* del Estado, sino que mantuvieron la primacía de la acción individual y la preeminencia del mercado en la regulación del funcionamiento del sistema. Así, la trayectoria de las políticas educativas desde los 90’ en adelante irá perfilando la consolidación de nuevas formas de intervención estatal mediante nuevas formas de privatización que reconfiguran la relación entre el Estado y el ámbito público y privado.

### **Objetivos y metodología.**

La presente investigación tendrá por objetivo describir la especificidad del dispositivo educativo del sistema escolar en Chile durante el período neoliberal posdictatorial. El estudio se centrará en el nivel escolar, si bien nos parece indispensable considerar el sistema educativo como un todo (entro todos sus niveles), en tanto dicho nivel históricamente se ha considerado que debe estar a cargo del Estado. Por otra parte, el periodo temporal se enfocará entre 1993 y 2011, si bien constantemente son necesarias las referencias al periodo dictatorial, el cual será estudiado sobre todo desde 1980, cuando comienzan las políticas educativas de la dictadura.

---

<sup>8</sup> Comisión nacional para la modernización de la educación (1994) Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI. Editorial universitaria.

Al hablar del sistema educativo como dispositivo de gobierno neoliberal pretendemos mostrar que el neoliberalismo ha generado una serie de cambios en los modos y ámbitos de gobierno de lo social, los cuales han reorganizado profundamente el sistema educativo, ya sea a nivel de su financiamiento, de su gestión, de las prácticas educativas, del mandato educativo, etc.

Entonces, si bien el concepto foucaultiano de gobierno no limita las relaciones de poder al Estado (no limita la acción política a la acción estatal), un aspecto fundamental que nos permitirá analizar el funcionamiento del dispositivo educativo, es la descripción de los efectos generados en el sistema escolar chileno por la nueva conformación, funcionamiento y ámbito de acción de lo estatal. Ello es necesario en tanto sostenemos que las nuevas modalidades de gestión de lo social, encauzadas a través de la acción gubernamental, dan cuenta de una profunda transformación del Estado, la cual podríamos definir como una *neoliberalización* de este. En este sentido, nuestra investigación prescinde del a priori político de la contraposición entre mercado y estado.

De acuerdo a lo anteriormente señalado, la presente investigación, mediante la distinción entre las continuidades y rupturas presentes en el gobierno del sistema educativo, pretende dar cuenta de la especificidad del dispositivo educativo neoliberal posdictatorial, en su nivel escolar, entre los años 1993 y el 2011.

Este juego entre continuidades y rupturas, al estar fuertemente dominado por las nuevas dinámicas de acumulación capitalista, será rastreado, por una parte, en los vínculos entre economía y educación, tanto en el nivel de la economía educativa, referida al presupuesto y los mecanismos de financiamiento, así como también en el funcionamiento, gestión y evaluación del sistema. Por otra parte, se abordará la dimensión política aparejada a todos estos fenómenos, en tanto las nuevas modalidades de operar del gobierno neoliberal actúan mediante la expansión de tecnologías de responsabilización y autonomización que operan sobre la constitución de los sujetos, por ejemplo, en la emergencia de la figura del ciudadano consumidor (el cliente que elige y consume educación)

Para un el análisis concreto del dispositivo escolar distinguiremos tres niveles: la política de la educación; las políticas educativas; y las prácticas.

El primer nivel es el más general, centrándose en el aspecto macro de la relación entre educación y sociedad e implica las siguientes preguntas: cuáles son los objetivos de la

educación, cuáles son los fundamentos de dichos objetivos (morales, políticos, económicos, filosóficos), quién los define (El Estado, los organismos internacionales, las ONG's, los grupos sociales), qué nexos se establecen con otras áreas de los social.

El nivel de la política educativa es donde toma forma la política de la educación en un contexto histórico, político, económico y cultural definido. En el caso de Chile distinguiremos entre dos momentos del neoliberalismo<sup>9</sup>. El primero tiene como lapso temporal los años de la dictadura, entre el 73' y el 90', periodo en el que se establecen las bases del modelo neoliberal educativo y un segundo periodo, en el cual se profundizará, desde el 90' hasta hoy, marcado por la “vuelta a la democracia”, la preocupación por los nocivos efectos sociales de la economía de mercado, entre otros. Igualmente, dentro de este segundo período distinguimos dos momentos que tendrán como punto de inflexión los años cercanos al 2000.

En el nivel de las políticas educativas entonces es necesario distinguir cuáles son las políticas, sus actores y su contexto; cómo traducen los elementos macro y como estos son aterrizados al nivel más concreto, por ejemplo, en la política pública. Por una parte, estudiaremos los mecanismos mediante los cuales se implementa la agenda educativa promovida por los organismos internacionales, y por otra parte describiremos y analizaremos la construcción del mercado educativo. En dicha descripción tomará importancia la separación entre los dos momentos neoliberales, para establecer líneas de continuidad y de ruptura en las políticas educativas.

Por último, el tercer nivel refiere a cómo las prácticas tanto de profesores, directores, apoderados, como alumnos son modificadas y construidas por medio de las técnicas de *accountability* y mecanismos de competencia; cómo la estandarización y la examinación continua resignifica las relaciones pedagógicas, los procesos educativos, y las identidades de los sujetos. Si bien la investigación se centrará en el segundo nivel, lo que más interesa destacar son las relaciones entre estos tres niveles de análisis, cómo cada uno influye y es influido por los otros.

---

<sup>9</sup> “El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional para el desarrollo de estas prácticas”. Harvey, D. (2007) Breve historia del neoliberalismo. Madrid, Akal. Pág. 8.

Un ejemplo concreto, lo podemos encontrar en el caso de la calidad educativa. Inserto en el contexto de la teoría del capital humano, la calidad termina por convertirse en el mandato económico de la educación que busca la efectividad del proceso de aprendizaje en tanto sus resultados puedan ser cuantificables. La expansión a través del mundo y la creación de nuevas pruebas estandarizadas dan cuenta de este fenómeno. En Chile, como parte del proceso de construcción del mercado educativo, tempranamente se introdujo al sistema escolar un sistema externo de evaluación, el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), mediante el cual se pretende, por un lado, que los consumidores posean información sobre la calidad de su producto, y por otra parte, en un enfoque más reciente, poder identificar y responsabilizar a las instituciones y a los profesores que no logren los resultados deseados. El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (2011), concretiza dentro de la institucionalidad educativa chilena esta nueva tendencia del gobierno educativo mediante la evaluación. Por medio de la evaluación y fiscalización se pretende generar la presión externa necesaria para que los actores del sistema respondan a los estándares previamente fijados por la autoridad. Elevar los puntajes es la máxima que debe guiar la relación pedagógica, la cual se ha visto profundamente transformada por los nuevos requerimientos. Ante dicho escenario se han producido diversos fenómenos que dejan ver el conflicto generado por el principio de la calidad. Por una parte, podemos ver las estrategias que los individuos utilizan frente a la exigencia de la calidad, por ejemplo, en los casos conocidos de estudiantes de secundaria provenientes de “buenos colegios” que se cambiaban a colegios de menor calidad, para poder quedar primeros en el ranking de notas. Por otra parte, se han generado estrategias de resistencia frente a esta lógica, como la Iniciativa Alto al SIMCE que busca cuestionar la lógica mercantil, individualista y discriminadora que representa este tipo de evaluaciones<sup>10</sup>.

Realizaré mi investigación mediante la revisión bibliográfica de diversas fuentes que me permita identificar, describir, y relacionar los diversos elementos del dispositivo educativo. La revisión bibliográfica tendrá como fuentes:

- 1) Documentos de organismo internacional, ONG's, centros de investigación
- 2) Ensayos políticos, filosóficos, económicos.
- 3) Investigaciones cualitativas y cuantitativas sobre el sistema escolar chileno
- 4) Leyes y decretos nacionales

---

<sup>10</sup> Página web de la campaña. Disponible en: <http://www.altoalsimce.org/> Visitado el 26 de diciembre de 2015.

En el primer capítulo de la tesis se desarrollarán los conceptos de neoliberalismo y gubernamentalidad, desarrollo mediante el cual se podrá comprender el objetivo de la presente investigación de estudiar el sistema educativo escolar chileno como dispositivo de gobierno neoliberal, al mismo tiempo que se establecerán las bases teóricas que nos permitirán hacer la distinción entre los dos periodos del neoliberalismo con la cual se estudiará el desarrollo de la política educativa nacional. En este sentido se busca argumentar que el neoliberalismo, más que un recetario de medidas económicas, y más allá de los postulados ideológicos que mantienen sus defensores, es una racionalidad de gobierno que debe ser explicada mediante el desarrollo de sus prácticas. Ello es lo que permitirá hablar de una continuidad del neoliberalismo, a pesar de las rupturas que puedan identificarse en el ámbito de la economía, de las políticas públicas, o del discurso imperante.

La segunda parte del capítulo I describe las bases generales a través de las cuales es posible establecer una conexión intrínseca entre economía y educación. Para ello se realizará, en primer lugar, una revisión de los principales postulados y fundamentos de la teoría del capital humano, y por otra parte, se dará cuenta de la antropología neoliberal que permite la reactualización de dicha teoría en nuestra actualidad.

Luego de esta primera parte de desarrollo conceptual, los capítulos que le siguen podrán en juego los conceptos desarrollados, en el análisis de la educación en Chile en el periodo neoliberal. La primera parte del segundo capítulo, destaca los elementos principales de constitución del mercado educativo chileno en el periodo de la dictadura, tanto a un nivel teórico- discursivo, como en el nivel de la política educativa. En este sentido, distinguimos el proceso de descentralización y el financiamiento por medio de la subvención a la demanda, como los pilares de la reforma del sistema educativo iniciada por la dictadura, y rastreamos en estos dos principios fundamentales los nuevos sentidos e ideas sobre la política, distintivas de la racionalidad neoliberal. Esta revisión se centrará en aquellos elementos, en tanto estos nos permitirán dar cuenta de las continuidades y rupturas entre los dos momentos neoliberales que se distinguen a lo largo de la investigación.

La segunda parte, entregará los principios de la teoría crítica mediante la cual se realizará el estudio de la trayectoria del sistema educativo escolar en el periodo neoliberal posdictatorial. Este análisis se llevará a cabo mediante la distinción entre las distintas modalidades de privatización que podemos encontrar a lo largo de la consolidación del neoliberalismo educativo en Chile, y es lo que nos permitirá dar sustento a nuestra afirmación de la

existencia de nuevas formas de gestión de lo social que serían producto de una transformación radical del Estado

La privatización, herramienta fundamental del neoliberalismo, se presenta como un proceso cada vez menos homogéneo, en cuanto al ámbito y forma de su aplicación. Siguiendo a Stephen Ball distinguiremos entre políticas que avanzan en la privatización mediante modalidades endógenas y mediante modalidades exógenas. La privatización exógena es un proceso mediante el cual se incorporan proveedores privados en la entrega de servicios públicos, mientras que la privatización endógena refiere a la reestructuración del sistema público para que funcione según lógicas empresariales, imitando al mundo privado y consiguiendo consecuencias similares en lo que respecta a prácticas, valores e identidades (Ball, 2004).

Estos elementos serán estudiados mediante la exploración de tres principios fundamentales que orientan las ideas educativas del sistema educativo chileno: la subsidiariedad, la elección y la calidad, así como de la revisión de tres políticas representativas de dichos principios, y que nos permitirán entender cómo estos son operativizados en la práctica: el financiamiento compartido (1993), la Subvención Escolar Preferencial (2008) y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (2011), las cuales ocupan los capítulos 3 y 4.

En el capítulo 3 se abordarán, en torno a la revisión del financiamiento compartido, la elección y la subsidiariedad, dando cuenta de las continuidades del proceso mercantil en el sistema escolar del periodo posdictatorial. En el capítulo 4 se profundizará acerca del tema de la calidad, en tanto eje orientador de la práctica y política educativa característica del último momento neoliberal. En dicho capítulo se dará cuenta de las rupturas que comporta este segundo momento del neoliberalismo pragmático, en el cual se deja ver la transformación del modelo de gobierno, producto de nuevos modos de gestión de lo social. Lo anterior será analizado por medio de una revisión del concepto del Estado Evaluador, mediante el cual se puede caracterizar las intervenciones estatales en torno al sistema educativo que marcan la agenda en los últimos años.

El relevamiento de todos estos elementos y las relaciones que se producen entre ellos, cuyo efecto es la conformación del sistema educativo como dispositivo de gobierno neoliberal, nos permitirá identificar la transformación en curso del neoliberalismo aplicado al sector de la educación en Chile. La afirmación de que los gobiernos democráticos han fortalecido y siguen fortaleciendo el mercado educativo creado por la dictadura, descansa en la hipótesis

de que, producto de una profunda transformación del Estado, éste, mediante nuevas formas de gestión inspiradas en una lógica empresarial, funciona reproduciendo la dinámica mercantil, lo cual, postulamos, tiene como efecto una importante reconfiguración del ámbito y los sentidos de *lo público*.

## CAPÍTULO I. LA RAZÓN NEOLIBERAL

El recorrido iniciado en el 73' en Chile por los militares, y proseguido posteriormente por los tecnócratas civiles que finalmente impusieron su paradigma económico dentro del régimen militar, implicó no sólo una serie de transformaciones macroeconómicas, que ciertamente revolucionaron la estructura económica del país y su modelo de desarrollo, sino que conllevó, a la vez que necesitó, de una transformación social, política y cultural estructurada según estos nuevos principios económicos, que como ya ha sido ampliamente destacado por la literatura referida al tema, no pudo haber sido posible sin el escenario de autoritarismo y represión extrema en que se desarrolló.

En la presente investigación, sostendremos que dicho recorrido neoliberal no culmina con el fin de la dictadura, sino que continúa hasta el día de hoy, a pesar de las rupturas que pueden identificarse, al nivel de las políticas económicas, las políticas públicas, y los discursos políticos hegemónicos, entre otros. Reconocemos, más bien, la existencia de dos momentos del neoliberalismo, uno dictatorial o utópico, desde el 73' hasta el 90', y un neoliberalismo posdictatorial o pragmático<sup>11</sup>, desde los noventa en adelante. La continuidad entre ambos está marcada por el desarrollo de a una misma racionalidad, cuyo principio es la primacía del mercado dentro del orden social, la cual, sin embargo, se desplegaría mediante nuevas tecnologías de poder, dando cuenta de una transformación importante en las formas de gobierno neoliberal.

Para ello, retomaremos las reflexiones de M. Foucault sobre el liberalismo y el neoliberalismo, los cuales son analizados por el autor como distintos tipos de gubernamentalidad, es decir, como diversos modos de racionalidad política. El análisis del neoliberalismo en tanto razón gubernamental que realiza este autor, nos permite entender el neoliberalismo no tan sólo como la aplicación de un recetario económico sino como una tecnología de gobierno, dándonos la posibilidad de abordarlo con la complejidad necesaria para estudiar sus transformaciones y analizar cómo sigue operando su lógica hasta nuestra actualidad, tanto a un nivel general, como en relación al sistema educativo, lo cual es el objetivo de ésta investigación.

---

<sup>11</sup> Esta denominación se basa principalmente en los trabajos de los historiadores Manuel Gárate y Rafael Agacino sobre el desarrollo histórico del neoliberalismo chileno.

## 1.1 El neoliberalismo como racionalidad

Con el concepto de gubernamentalidad Foucault intenta dar cuenta de las mutaciones en las tecnologías de poder características de la disciplina, cuyo efecto resultante es una nueva configuración del ejercicio del poder, abandonando las formas propias del Estado Administrativo. Por un lado, el objeto político se desplaza del territorio a la población, lo cual genera un análisis particular de los objetivos y la práctica propia del gobierno. Por otra parte, y este es otro de los desplazamientos que caracteriza a la gubernamentalidad, el principio de limitación del poder pasar de estar definido externamente, por una razón jurídica que tiene al derecho como aquello que marca la línea divisoria entre la legitimidad o la ilegitimidad del ejercicio del poder, a un nuevo modo de ejercicio político que encuentra dentro de sí mismo un principio de limitación interna. En este sentido, el límite de la acción ya no se encuentra trazado en los sujetos mediante el establecimiento de derechos naturales anteriores al ejercicio del gobierno, sino que el límite se encuentra en los mismos objetivos del gobierno, en tanto se manifestaría una naturalidad propia de la misma práctica gubernamental.

La autolimitación de la práctica gubernamental es permitida mediante la constitución de un nuevo saber que permeará el ejercicio del poder: la economía política. Ésta constituye un estudio de las prácticas gubernamentales que ya no se preguntará por su legitimidad, sino por su utilidad, por los efectos que provoca en relación a la consecución de objetivos determinados. La economía política remite igualmente al desplazamiento del objeto de gobierno, en tanto esta ya no será un análisis de las riquezas, sino más bien de la población, en tanto elemento económico. La constitución de la población como objeto de gobierno implica la puesta en práctica de nuevas tecnologías y nuevos saberes cuyo principio ordenador está constituido por el mercado como régimen de verdad. “El mercado, en la medida en que a través del intercambio permite vincular la producción, la necesidad, la oferta y la demanda, el valor, el precio, etc., constituye un lugar de veridicción, y con ello quiero decir un lugar de verificación y falseamiento de la práctica gubernamental”<sup>12</sup>.

Foucault no ofrece un concepto unívoco de la gubernamentalidad. Ésta puede ser estudiada en tanto proceso histórico, en tanto multiplicidad de instituciones, procedimientos y saberes que configuran un régimen de verdad particular, en tanto razón gubernamental, es decir,

---

<sup>12</sup> Foucault, M (2012) El nacimiento de la biopolítica. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. Pág. 49.

como reflexión acerca del gobierno. La gubernamentalidad, a fin de cuentas, refiere a un arte de gobernar, y en tanto tal, un modo de pensar, de reflexionar y abordar el gobierno.

El análisis de la gubernamentalidad como parte de este proceso histórico de prácticas de poder mediante el cual se ordena la sociedad, igualmente considera, según el enfoque no represivo del poder de Foucault, un cambio fundamental entre las tecnologías de la disciplina y las tecnologías de seguridad, en tanto lo que constituye el corazón del gobierno, mucho más allá de la normalización de los individuos para la extracción de la fuerza de los cuerpos, es el encauzamiento de la conducta. El gobierno es un modo de ejercicio del poder mediante el cual se estructura el campo de acción posible del otro/de los otros. Las tecnologías de gobierno se producen en el encuentro entre las tecnologías de poder, que determinan y someten la conducta de los individuos, y las tecnologías del yo, mediante las cuales el sujeto se modela a sí mismo, a través de ciertas operaciones dirigidas al cuerpo, al alma, al pensamiento, etc. Las tecnologías de gobierno son entonces el punto de engranaje entre estas tecnologías de objetivación y subjetivación, y su meta es la autoregulación, es decir, encauzar las conductas para que se “elija libremente” los objetivos producidos por otros. (Foucault, 1982)

La gubernamentalidad moderna, es decir, la racionalidad política que caracteriza el ejercicio moderno del poder, fundamenta la legitimidad del Estado a través de la garantía del despliegue de la libertad económica, transformándose la economía en productora de derecho público. Incluso, nos señala Foucault, la libertad económica, incluso antes que la legitimación de derecho de Estado, produciría algo más real y concreto: el consenso. Los “actores” de la economía, al participar y aceptar el juego económico de la libertad, al mismo tiempo producen un consenso político, pues “la economía produce signos, produce signos políticos que permiten el funcionamiento de las estructuras, produce mecanismos y justificaciones del poder. El mercado libre, libre en un sentido económico, vincula políticamente y pone de manifiesto lazos políticos”<sup>13</sup>.

Esta nueva racionalidad del arte de gobernar, surgida en el siglo XVIII como crítica al poder excesivo del Estado administrativo es el liberalismo. Para Foucault el liberalismo, más que una ideología, una teoría política o una doctrina económica, es una racionalización de las prácticas del gobierno cuyo principio ordenador interno es la economía; es un régimen de verdad que opera bajo la razón gubernamental (Salinas, 2014). El liberalismo es, entonces,

---

<sup>13</sup> Ibid. Págs. 107-108.

una reflexión crítica sobre el gobierno que plantea la limitación del Estado en nombre del mercado. A diferencia de lo que sucedía con la razón de Estado, en la cual el objetivo del poder político era el crecimiento y fortalecimiento de la misma institución estatal, la razón gubernamental ya no refiere su práctica hacia sí misma, sino que “el interés cuyo principio debe obedecer la razón gubernamental es interés en plural, un juego complejo entre los intereses individuales y colectivos, la utilidad social y la ganancia económica; entre derechos fundamentales e independencia de los gobernados”<sup>14</sup>. En este sentido, el concepto de “interés” toma un rol relevante en tanto se señala como principio de intercambio y criterio de utilidad. Es el interés lo que lleva a dos personas a interactuar en el mercado, y lo que define un correcto funcionamiento de éste es el libre juego de dichos intereses, permitiendo al mercado constituirse como lugar de veridicción.

El liberalismo es, entonces, esta nueva racionalidad del arte de gobernar que tiene como principios de limitación la economía, el mercado y la utilidad de sus intervenciones. El liberalismo es tanto una reflexión como una práctica de autolimitación de un ejercicio del poder que de por sí, será siempre excesivo. El concepto de libertad del liberalismo no refiere al ejercicio de los derechos fundamentales, sino a la independencia de los gobernados en relación a los gobernantes.

Como sabemos, el *laissez faire* fue uno de los principios en el cual condensaron las principales ideas liberales: Estado de Derecho, igualdad formal de los individuos, libertad económica y la no intervención. La menor reglamentación posible, la máxima economía del ejercicio del poder. Entre menos Estado, más mercado, y entre más mercado, más libertad. Sin embargo, la limitación del gobierno no provendrá del respeto hacia la libertad de los seres humanos, sino de la consideración de la evidencia económica. Toda libertad habrá de someterse a la libertad económica.

El neoliberalismo es igualmente un principio de inteligibilidad de la práctica gubernamental, correspondiendo a la razón de gobierno actual. El neoliberalismo, sin embargo, no es sólo una reactualización del liberalismo, sino que a pesar de ciertos fundamentos comunes, marca quiebres importantes, constituyendo una nueva forma de gobierno.

---

<sup>14</sup> Ibid. Pág. 64.

Si bien ambas racionalidades tienen como régimen de veridicción la economía, y ambos plantean una crítica del Estado, no comparten la misma visión sobre el mercado, lo cual lleva a dos reflexiones fundamentalmente distintas en torno a la acción estatal y al funcionamiento mercantil a la cual ésta debe siempre tender. Para Foucault, como plantea en *El nacimiento de la biopolítica*, uno de los signos distintivos del neoliberalismo es el paso de una concepción naturalizada del mercado a la consideración de éste como algo construido. Si el sistema de mercado se piensa como un sistema construido, esto permite una reivindicación de la intervención estatal, en tanto se le encarga al Estado como objetivo el establecimiento o resguardo de las condiciones propicias para el funcionamiento del mercado. En este sentido, el problema del neoliberalismo, en contraposición del liberalismo, no es el Estado (como enemigo y amenaza de la esfera individual), ni las intervenciones estatales, ni la cantidad de éstas, sino el objetivo de dicha intervención.

“La invocación habitual del principio de la no interferencia en la lucha contra las providencias que se consideran dañosas o equivocadas ha conducido a oscurecer la distinción fundamental entre las medidas compatibles con una economía de mercado y las que no lo son...más bien que la dimensión de la acción estatal, lo que importa es la dirección que se le imprima”.<sup>15</sup>

La reflexión neoliberal girará entonces en torno a qué medidas son útiles al desarrollo de un sistema de economía libre, y cuáles no. Qué políticas promoverán el desarrollo de las fuerzas económicas y cuáles lo dificultarán.

En segundo lugar, otra de los puntos de distinción es que, a diferencia del liberalismo, para el cual el intercambio constituía la esencia del mercado, para la racionalidad neoliberal es la competencia el motor de éste. Ello reformula profundamente el juego mercantil en tanto un sistema basado en el intercambio funciona sobre una cierta reciprocidad entre sus miembros, con un esquema de especialización, basado en la división del trabajo, que permite mediante la economía la promoción general. La competencia, en cambio, instala la desigual, la fomenta como un valor, como un elemento de progreso, mediante un sistema basado en la selección y teniendo como resultado del sistema económico la eliminación selectiva de los perdedores de la contienda económica.

---

<sup>15</sup> Hayek, F. (1997) Los fundamentos de la libertad. Tomo II. Barcelona, Ediciones Folio. Pág. 279.

Si bien podemos considerar los dos los elementos anteriormente revisados -la idea del mercado como constructo y la competencia como esencia del mercado- como constitutivos del neoliberalismo, éste no se constituye como una reflexión homogénea. Este se ha desarrollado mediante dos escuelas, la de los ordoliberales y la de los anarcoliberales, las cuales al abordar de distinta manera la idea de la no naturalidad del mercado, generan divergencias importantes entre sí. Para los primeros, al ser el mercado un orden artificial, la principal tarea del Estado es la de organizar las condiciones de existencia del mercado, organización que no será considerada como perjudicial al libre mercado, en tanto dichas condiciones de existencia son extraeconómicas, planteando como principal función de la política social asegurar el *marco*. Para los liberales estadounidenses, en cambio, aunque plantean que el mercado no tiene un carácter natural, y por tanto que para su funcionamiento se requiere de una “organización”, éste obedece a un orden espontáneo no artificial, denominado como *catalaxia*, el cual será analizado más adelante. Esta hipótesis le permite a los anarcoliberales ir más allá de la idea del marco, expandiendo la racionalidad de mercado a ámbitos que tradicionalmente fueron considerados como no económicos, fuera de la lógica del mercado<sup>16</sup>.

Al reconocer a Milton Friedman como un referente fundamental del neoliberalismo en Chile, y en consideración a la influencia directa de Hayek<sup>17</sup>, Mises y otros autores de la escuela anarco liberal en el economista de Chicago, señalamos que el neoliberalismo chileno es heredero de esta escuela, y por tanto, para poder comprenderlo de mejor modo, ahondaremos en su descripción.

---

<sup>16</sup> Becker plantea en la introducción a la 2ª edición de “El capital humano” lo siguiente: “Aunque se pueden esperar importantes aportaciones del análisis de los efectos del capital humano sobre el mercado, preveo que resultará mucho más interesante el estudio de sus efectos sobre el sector externo al mercado. La integración de las teorías del capital humano, de la asignación del tiempo, de las funciones de producción del hogar y de la elección, dará lugar a importantes aportaciones en temas como: los determinantes de la fertilidad, la producción de salud, los beneficios de la educación en el caso de las mujeres que no forman parte de la fuerza de trabajo, la productividad del matrimonio y otros” (Pág. 20) Esto, como ejemplo de los distintos ámbitos sociales en los , según los teóricos del Capital Humano, se pueden realizar análisis de las decisiones individuales tomando como modelo las lógicas del mercado.

<sup>17</sup> La influencia de los anarcoliberales no sólo refiere a los economistas chilenos, sino también a sus intelectuales, destacándose, por ejemplo, Jaime Guzmán, intelectual clave de la derecha dictatorial, en quien Hayek tuvo una influencia muy importante. Véase Cristi, R. (2000) El pensamiento político de Jaime Guzmán. Una biografía Intelectual. Santiago de Chile, LOM.

### 1.1.2 El orden del mercado

Señalamos, entonces, la idea del mercado como un orden espontáneo, como una característica distintiva del anarcoliberalismo, que le permitirá toda una nueva reflexión acerca de los *asuntos sociales*. Un orden espontáneo, se aleja tanto de la concepción del mercado como un orden natural o como un orden artificial; el orden del mercado no es independiente de la acción humana, ni tampoco está determinado directamente por ésta, sino que el orden del mercado es el resultado de las acciones humanas, pero es independiente a las intenciones de dichas acciones (es un resultado indirecto, podríamos decir). En este sentido, el orden del mercado escapa a toda planificación. No la necesita, y de hecho, se manifiesta como un principio de disrupción en su propio funcionamiento, pues dicho orden, a diferencia de una organización, no se basa en objetivos ni intereses comunes, sino en la reciprocidad. A pesar de los diversos intereses y objetivos, el mercado permite la reconciliación de éstos, resultando en un beneficio para todos sus integrantes. Este orden es el de la catalaxia, y es un elemento fundamental en los desarrollos del neoliberalismo, pues define no sólo el orden del mercado, sino también el orden de la sociedad

El concepto de catalaxia es sistematizado por Mises, y utilizado también por Hayek, ambos referentes primordiales del anarcoliberalismo, para referir al estudio de las acciones sociales mercantiles. En la introducción a su obra *La acción humana*, Mises advierte que la ciencia económica abre un campo de investigación nuevo, hasta ahora ajeno al conocimiento científico, basado en la existencia de leyes inmutables que regulan la secuencia e interdependencia de los fenómenos sociales. Según plantea el autor, el orden social respondería a una regularidad fenomenológica; la acción humana responde a leyes regulares, y por lo tanto su estudio se puede abordar prescindiendo de consideraciones subjetivas acerca de lo bueno y lo malo, lo justo y lo injusto. Y si bien la teoría económica clásica se dedicó al estudio de las actividades mercantiles, estas leyes rigen toda la conducta humana, pudiendo extenderse el análisis de los precios a la teoría general de la elección humana: la praxeología. La catalaxia es tan sólo una parte, si bien la más trabajada, de la ciencia sobre la acción humana.

Mises nos entrega en esta obra la siguiente definición: “La acción humana es conducta consciente; movilizadora de voluntad transformada en actuación, que pretende alcanzar precisos fines y objetivos; es consciente reacción del ego ante los estímulos y las circunstancias del

ambiente; es reflexiva acomodación a aquella disposición del universo que está influyendo en la vida del sujeto”<sup>18</sup>. Toda acción es producto de una decisión, la cual a su vez presupone la previa realización de una *efectiva elección*. “Todos los fines y todos los medios – las aspiraciones espirituales y las materiales, lo sublime y lo despreciable, lo noble y los vil-ofrécese al hombre a idéntico nivel para que elija”<sup>19</sup>.

Hayek recoge este desarrollo y plantea que el liberalismo es la teoría que deriva del descubrimiento de un orden espontáneo en la formación de los asuntos sociales. En este sentido señala una diferencia decisiva entre mercado y economía. Ese orden espontáneo, que es el orden del mercado, se basa en leyes abstractas que dotan de libertad a los individuos para que estos hagan uso de sus conocimientos (para que éstos elijan) para perseguir sus propios propósitos, mientras que una economía (ya sea la de una casa, un taller textil, o una nación) es una organización, un ordenamiento deliberado, al servicio de propósitos particulares. Así, “en contraste con una organización, un orden espontáneo no tiene un propósito, ni requiere de acuerdo sobre los resultados concretos que van a producirse para que sea posible llegar a un acuerdo sobre lo deseable de un orden espontáneo semejante”<sup>20</sup>.

En este sentido, lo que le cabe al Estado es el resguardo de las reglas formales mediante las cuales se hace posible el orden del mercado. Estas son las reglas de conducta justa que mediante el desarrollo histórico cultural de la humanidad se han mostrado cómo las normas más beneficiosas para los individuos en la sobrevivencia frente al medio adverso, constituyéndose en la ley a respetar. El Estado de Derecho debe asegurar la generalidad, la certidumbre y la igualdad de la ley., señalando que: “El activo catalizador de los esfuerzos individuales hacia objetivos socialmente beneficiosos no tenía nada de mágico, sino que todo el éxito consistía en la evolución de las <instituciones bien concebidas> donde se podían reconciliar las <reglas y principios de los intereses contrapuestos y los beneficios transaccionables.>”<sup>21</sup>.

La acción estatal se fundamenta mediante el respeto de dichos atributos. Estos implican que la ley debe ser la misma para todos los individuos, no debe hacer referencia a ninguna

---

<sup>18</sup> Von Mises, L. (1980). La acción humana. Madrid, Unión Editorial. Pág. 35

<sup>19</sup> Ibid.. Pág. 21.

<sup>20</sup> Hayek, Friedrich. (1966) Los principios de un orden social liberal. Estudios Públicos. Pág. 183. [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_962\\_606/rev06\\_hayek.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_962_606/rev06_hayek.pdf). Consultado el 5 de marzo del 2015

<sup>21</sup> Hayek, F. (1997) Los fundamentos de la Libertad. Ediciones Folio, Barcelona. Tomo I. Pág 82.

persona ni objeto particular, y debe ser conocida y segura para todos. Si bien este es el límite de la práctica gubernamental, el respeto del Estado de derecho, este sólo refiere al ámbito de las actividades *coercitivas*, mientras que habría un área de actividades más amplia, las *no coercitivas*, referida a la *prestación de servicios* por parte del Estado, en la cual éste puede desenvolverse. En dichas actividades, el principio de limitación del Estado es que este debe considerarse a sí mismo como una persona más dentro del juego económico, es decir, debe respetar las mismas leyes, y no puede reservarse el derecho a ser el único oferente de los servicios. No puede constituir un monopolio estatal.

## 1.2 La vía chilena al neoliberalismo

En Chile, igualmente, el neoliberalismo se constituye en tanto reflexión crítica sobre la práctica gubernamental, la cual denuncia el exceso de la intervención estatal y de la actividad política, exceso que ha llevado a una situación de crisis total, de ilegitimidad del sistema, el cual ha quebrantado el principio de la propiedad privada, anulando los mecanismos de mercado de la economía nacional. Pablo Baraona<sup>22</sup>, economista de gran influencia en la implementación del modelo económico neoliberal en Chile, señala lo siguiente al caracterizar el cambio que significa pasar del modelo estatista a uno de libre mercado

“... el cambio que intentamos explicar es de aquellos que vuelven el orden social desde uno sostenido por el ejercicio de la autoridad a otro de carácter más natural para las cosas y las personas. La así llamada ingeniería social —creadora de todos los "ismos" de la primera mitad del siglo— pretendió moldear una organización humana que intentó ir más allá de lo que ella, aparentemente, soportaba. La sola presencia del Estado actuando más allá de un cierto límite implica modificar ese orden natural: impuestos, gastos públicos, fuerzas armadas, administración de justicia y otros, son instituciones que suponen acuerdos y autoridad. Pasado un cierto límite, esas entidades contradicen el estado natural de las cosas. La facilidad para la construcción de un orden nuevo dependerá en gran medida de si él se acerca o se aleja de aquel orden natural objetivo”<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Economista de la Escuela de Chicago. Fue presidente del Banco Central, Ministro de Economía y de Minería durante la dictadura. El extracto citado a continuación, es de una charla en la Universidad Finis Terra, universidad privada de la cual Baraona es uno de sus fundadores.

<sup>23</sup> Baraona, P. (1990) Chile en el último cuarto de Siglo. Texto de la conferencia dictada en el ciclo "Historia de Chile en los siglos XIX y XX", Universidad Finis Terrae (septiembre 1990). Santiago de Chile, Estudios públicos. Págs. 51-52.

Como podemos ver, la crítica hacia el Estado se argumenta defendiendo un orden propio de los fenómenos sociales que la acción estatal no ha respetado. Al traspasar sus límites, al intentar imponer un cauce de acción impropio a las cosas y a las personas, el Estado trastoca el orden natural de las cosas. Y fue precisamente la expansión ilimitada de la intervención estatal la que condujo a la situación de crisis que *requirió* el golpe de Estado del '73'. En este sentido, este hecho adquiere la legitimidad al acabar con un Estado ilegítimo.

Fue un lugar común de los economistas chilenos de la Escuela de Chicago plantear que la situación de crisis por la que atravesaba Chile no se solucionaría tan sólo con un cambio de gobierno que desplazara al gobierno socialista de Salvador Allende, pues el problema del país era estructural y se arrastraba desde hace décadas, con la instauración del Estado de Compromiso. Con éste se habría instalado en la sociedad chilena una “cultura del reparto”, mediante la cual la pobreza pretendía solucionarse redistribuyendo la riqueza desde unos pocos emprendedores que la generaban, hacia las grandes masas de la población que, sin aportar productivamente, se beneficiarían de ésta. Este Estado “Robin Hood” mediante sus políticas redistributivas alteraría los cimientos mismo de la sociedad al atacar su principio fundador: la propiedad privada y la libertad humana de emprender. Al respecto señala Sergio de Castro:

“La solución de fondo a nuestros problemas sociales estaba en liberar a Chile de su condición de caldo de cultivo de ideologías totalitarias y socializantes producto de su falta de expectativas, de superar la pobreza y garantizar la libertad individual y el bienestar económico, como resultado de políticas que permitieran al país crecer e incorporar a toda su población a una vida acorde con los niveles que posibilita la tecnología moderna y los recursos de nuestro país”<sup>24</sup>.

Lo que aseguraría esto sería una economía de libre mercado. Esta situación explica la convivencia de un régimen liberal en lo económico y autoritario en lo político, pues la libertad económica se entiende como condición de la libertad política, y por lo tanto no puede asegurarse la segunda sin haberse logrado la primera. Este es el error que cometieron los gobiernos democráticos anteriores, los cuales, al masificar la política, exaltaron al pueblo a

---

<sup>24</sup> De Castro, Sergio (1978). Estado de hacienda pública. <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/123456789/7641>. Consultado el 14 de mayo del 2015

conseguir un nivel de vida que la condición económica del país no podía sostener sino por medio de la redistribución, transgrediendo la esfera privada, cuya labor era proteger.

El contexto frente al cual reacciona el neoliberalismo chileno, la vía chilena al socialismo, lleva en un primer momento a una crítica radical del Estado, la cual actúa limitándolo mediante una profunda ola de reestructuraciones institucionales y privatizaciones, que no solo se ocupan de restituir las empresas estatizadas en los últimos años previos a la dictadura, sino que significan un traspaso de servicios históricamente considerados como propios del Estado.<sup>25</sup> Ahora bien, esta sería no una limitación del Estado *en sí*, sino del modelo del Estado de Compromiso, en tanto la búsqueda de un retorno al mercado solo fue posible mediante el mismo poder del Estado.

Los excesos provocados por la expansión del Estado de Compromiso y la ideologización política de la sociedad, sólo podrían ser remediados mediante una profunda reestructuración, la cual no solo debía abarcar el sistema económico, sino también la esfera social. Tal como plantea Manuel Gárate, el proyecto socioeconómico neoliberal, aparte de restablecer el derecho de la propiedad privada y de la libre iniciativa, instala tres principios fundamentales en la definición del nuevo modelo: el principio de la subsidiariedad, el principio de no discriminación económica y la tecnificación de las decisiones públicas. Así, se ponía un claro límite al avance del Estado, se negaba la posibilidad de generar políticas que favorecieran a algún grupo debido a sus características socioeconómicas y por último se excluye el ejercicio político de la gestión del Estado.

Desde el régimen militar se planteaba la necesidad de una nueva institucionalidad, con un carácter esencialmente técnico, que impidiera la instrumentalización del Estado para servir a intereses particulares. Los tres principios anteriores apuntan a una despolitización de la labor estatal, la cual, al aspirar a la igualdad, y aplicar medidas redistributivas, trastoca el orden social. El discurso de los economistas neoliberales presenta a la economía como una ciencia objetiva y neutra, a la cual la acción del gobierno se debe regir.

“Nosotros pensamos que una de las deficiencias básicas de la antigua institucionalidad chilena es la no consideración de la economía como ciencia de las decisiones políticas.

---

<sup>25</sup> Si bien en los primeros años de la dictadura, las medidas económicas fueron más bien de “normalización”, mediante la devolución de las empresas estatizadas por la CORFO, una vez avanzado el régimen militar y consolidado la primacía de los neoliberales en éste, avanzó mucho más hacia la privatización” general” Véase Gárate, La revolución capitalista de Chile, cap. III La implantación del modelo.

Caricaturizando un poco, podría decirse que la política aparecía como un saber revelado desde alguna parte, o estudiado en un lugar poco conocido, ajeno a los conceptos económicos científicos”<sup>26</sup>.

Es imperioso entonces que el nuevo orden resguarde el desarrollo de una economía libre. Esto se logrará tanto mediante reformas en el ámbito económico, así como parte del cambio estructural del sistema, por medio de reformas sociales, que juegan un rol fundamental en un doble sentido. Por una parte, apuntan al desmantelamiento del Estado de Compromiso y a la reducción del gasto público, al mismo tiempo que, por otra parte, apuntan a un cambio social en la relación entre el Estado y los ciudadanos. Éste ya no será el encargado de asegurar una serie de derechos sociales, históricamente conquistados, sino que será un *oferente de servicios*. Esto implica que áreas que eran consideradas como propios del amparo estatal se les asignara un precio, serán puestas en el mercado, y serán provistas igualmente por actores privados.

Para el momento de la transición a la democracia, la misión de los economistas de los neoliberales de la dictadura había sido alcanzada. Los resultados positivos de la economía chilena habían consolidado el modelo. La concertación no retrocedería. Partiría desde lo ya hecho. Mantendría los tres pilares del orden neoliberal chileno –Estado subsidiario, no discriminación económica, tecnificación del poder público-, si bien en la necesidad de legitimar el modelo, se podría distinguir como un punto de quiebre, la implementación de políticas sociales que, si bien respondieron al principio de focalización, permitieron a los gobiernos democráticos mostrar un “rostro social” que los separa del periodo militar. El escenario general, sin embargo, y en el cual se insertan y limitan las políticas sociales, muestra muchas más continuidades. Garate las resume en 5 puntos. Estos son:

“(1) una centralidad de los equilibrios macroeconómicos, (2) la reducción del papel del Estado en la economía, (3) la primacía del sector privado en la producción de bienes y servicios, (4) el desequilibrio entre capital y trabajo, y (5) el apoyo irrestricto a la estrategia exportadora como motor del crecimiento”<sup>27</sup>.

Este escenario mayor de continuidad limita estructuralmente las políticas sociales. Esta se basa principalmente en el crecimiento económico, no en una política redistributiva. No altera

---

<sup>26</sup> Gárate, M. (2012) La revolución capitalista de Chile (1973-2003) Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Pág. 207.

<sup>27</sup>Ibíd. Pág. 387.

la relación trabajo capital y mantiene las condiciones de precariedad de la situación laboral, y un sistema basado en el esfuerzo individual.

Frente a este panorama, la afirmación de la continuidad del neoliberalismo, a la cual nos sumamos, no es novedosa. Como podemos ver, hay suficientes elementos inalterados del modelo económico, a pesar del aditamento social que caracteriza el nuevo periodo y que involucra una mayor implicación del Estado, lo cual, como también quisimos mostrar, no es contrario a la racionalidad neoliberal, sino que forma una parte esencial de sus tecnologías de gobierno. En este sentido lo que queremos analizar en la presente investigación no es tan sólo la continuidad de los elementos anteriormente descritos, y cómo estos se han desarrollado más específicamente en el sector de educación, sino las rupturas del periodo democrático.

Las nuevas tecnologías de gobierno del neoliberalismo avanzado o pragmático permiten el despliegue de la lógica del mercado en tanto norma general de acción, introduciéndola dentro del mismo Estado, hasta abarcar la totalidad de las esferas sociales, y penetrar en lo más profundo de los sujetos. A pesar de afirmaciones acerca de la “vuelta” del Estado, decretando en el retorno a la democracia el fin del neoliberalismo, proponemos más bien caracterizar esta segunda etapa del neoliberalismo, desde los 90’ en adelante, como una de *privatización* del Estado. En dicha etapa, éste es transformado para asumir sus funciones de promoción del libre mercado, desarrollando métodos indirectos de acción para guiar y controlar a la sociedad, sin ser al mismo tiempo responsable de ésta.

Las rupturas identificadas desde los 90’ en adelante no van en la línea de una vuelta atrás, sino de una profundización del gobierno neoliberal que se intensifica mediante la acción del Estado. Esta intensificación hace relación a la introducción de la lógica mercantil dentro del Estado, el cual se encargará de hacer de la dinámica competitiva del mercado, el principal vínculo social.

En esta reconfiguración de la sociedad bajo la lógica del mercado, si bien existen varios elementos clave, consideramos que la educación es uno de los más significativos en tanto nos permite estudiar dos dimensiones del periodo neoliberal posdictatorial. El sistema educativo, al igual que los otros servicios ofrecidos por el Estado, es transformado mediante la introducción de proveedores privados y de mecanismo que competencia los cuales, dentro de este segundo periodo, serán acentuados mediante nuevas formas de privatización, que dan

cuenta del nuevo funcionamiento del Estado neoliberal. Eso, por una parte. Ahora bien, la educación, el conocimiento mismo, es transformado según la lógica neoliberal en una mercancía, en un capital, en un bien transable que se pone a la base de la generación de valor en el capitalismo actual. En este sentido, el producto educación/conocimiento y su productor/demandador, es considerado como un sujeto económicamente activo, que mediante la generación de conocimientos/adquisición de educación aumenta su propio capital humano. Entonces tenemos, por otra parte, toda esta serie de problemáticas ligadas a la educación en tanto se la relaciona directamente con el sistema económico, tanto a un nivel macro, no solo de país, sino de dinámicas globales de generación de valor y competitividad, tanto como a nivel individual, como generador de ingresos. No olvidemos que, al no poder intervenir en la economía, la educación es uno de los pocos ámbitos que aún el Estado puede tener bajo su control, y que tendría un impacto en las condiciones socioeconómicas de los individuos, en tanto mediante el aseguramiento de la calidad de la educación para todos, pretende lograr la igualdad de oportunidades.

La educación, entonces, representa una esfera de decisiones y cálculos individuales, mediante el cual las familias y los individuos determinan su futuro económico. Ellos deben, mediante su educación, procurarse las herramientas necesarias que le permitan competir en el mundo laboral moderno, sumamente inestable y precarizado, e intentar obtener los mejores lugares de un sistema altamente jerarquizado. Ella refiere entonces a la conformación misma del sujeto neoliberal: un sujeto autónomo, flexible, proactivo, emprendedor, competitivo, etc. Un sujeto totalmente distinto al del Estado de compromiso, y que da cuenta, entonces del proyecto sociocultural que comporta la racionalidad neoliberal. Incluso, desde sus orígenes, la reflexión de esta forma de gobierno estaba consciente de que el mercado como principio ordenador de lo social implica un cambio en el estilo de vida de la población, que debía poder encarnar los principios mercantiles para poder disfrutar realmente de las libertades. E incluso se manifestaba la importancia de la educación en esta tarea. Así, W. Lippmann planteaba en 1938 “Si el liberalismo quiere consagrar a la educación una parte considerable de los presupuestos públicos, es para hacer a los hombres más aptos para su nuevo género de vida”<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Lippmann, W. (1938) *La cité libre*, París, Librairie de Médicis. Pág. 285. Citado en: Laval, Christian & Dardot, Pierre (2013), *La nueva razón del Mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona, Gedisa. Pág. 89.

### 1.3 Teoría del Capital Humano

La Teoría del Capital Humano, como pretendemos mostrar en los siguientes capítulos, juega un rol fundamental en la consolidación de una política de la educación neoliberal, mediante la relación intrínseca que plantea entre economía y conocimiento. Mediante ésta, las políticas son diseñadas, a nivel global, para adecuar los sistemas educativos en función de las necesidades del mercado. Esto es expresa claramente en la agenda educativa nacional, ya desde los 90', como fundamento para una necesaria reforma. Tal como se señala en el Informe de la Comisión Nacional para la modernización de la Educación:

“La globalización de la economía exige a los países elevar su competitividad, y la educación ha pasado a considerarse uno de los factores claves para incrementar la productividad y para agregar valor a los productos de exportación. Es por eso que tanto las naciones en vías de desarrollo como las que se encuentran en avanzadas etapas de industrialización, hoy día están revisando y haciendo un examen crítico de sus sistemas educativos”<sup>29</sup>.

El desarrollo de la Teoría del Capital Humano permite que esta relación entre economía y educación se haga cada vez más estrecha. En términos generales, podemos señalar que esta teoría posibilita un análisis económico de fenómenos anteriormente considerados como no mercantiles. Sobre todo, la Teoría del Capital Humano explorara una serie de desarrollos en torno al tema del trabajo, que no se limitan a reducirlo al tiempo de trabajo, considerado sólo como un factor de producción pasivo, sino que considera al trabajador como un sujeto económicamente activo.

Esta teoría forma una parte importante de la renovación de la ciencia económica de principios y mediados de siglo XX, la cual replantea algunos postulados y problemas básicos de la teoría económica clásica. Si bien ya en Adam Smith, padre de la economía clásica, hay una clara referencia a la importancia de la capacitación y los conocimientos en la productividad de los trabajadores, una de las novedades que presenta la teoría del capital humano es que incluye el análisis de los gastos en que incurren las personas para mejorar sus condiciones de vida (salud, cultura, educación, etc.) dentro del estudio de las decisiones de inversión de los

---

<sup>29</sup> Comisión Nacional Para la Educación (1994) Los desafíos de la Educación Chile en el Siglo XXI. Stgo. de Chile, Editorial Universitaria. Pág. 11.

individuos, y no meramente como decisiones de consumo. Al hacer esto, la adquisición de nuevos conocimientos, valores, habilidades, etc., deja de ser analizada como un gasto, para ser analizada en tanto una inversión, la cual se dirigiría a aumentar un capital de nuevo tipo, el *capital humano*.

El desarrollo del concepto de capital humano nace al amparo del auge de las teorías del crecimiento que intentan explicar cuáles son los componentes que permiten el mayor desarrollo de las economías de ciertos países. En la teoría económica clásica, tres son los factores de producción que determinan el crecimiento económico: tierra, capital y trabajo, entendiendo capital en tanto capital físico y trabajo en tanto tiempo de trabajo. La acumulación de estos factores productivos “clásicos”, plantearon los economistas de principios del siglo XX, no explicaría por sí sola los diferentes niveles de producción, sino que habría un *factor residual* que determinaría el nivel de crecimiento económico.

Dentro de la consideración de diversas variables que estarían influyendo en el crecimiento de las economías, la hipótesis que más fuerza tomó fue la de la importancia fundamental del progreso tecnológico en el proceso productivo. Si bien en un principio los avances de la tecnología fueron considerados como un factor exógeno de crecimiento (modelo exógeno), sobre el cual no se podía incidir de forma directa, prontamente se plantea el carácter endógeno del proceso tecnológico. Ello produjo que, al desagregarlo como acumulación de capital físico y acumulación de capital humano, éste ingresara al análisis económico en tanto los avances tecnológicos responden a las acciones de individuos motivados por los incentivos de mercado.

Lucas, uno de los principales exponentes del modelo de crecimiento endógeno, plantea incluso que la importancia del capital humano no se limita a su influencia como motor del cambio tecnológico, sino que puede ser una fuente de crecimiento alternativa a éste. Las teorías más recientes llegan incluso a postular que el crecimiento de la economía de un país está determinado por el stock de capital humano (Romer, 1986) Así, se puede considerar la teoría del capital humano como un constructo teórico que permite la introducción del *factor humano* dentro de las teorías del crecimiento

El individuo (o también la familia, sobre todo en el caso de la educación) se vuelve sujeto de estudio de la economía en tanto agente económico que encuentra en sí mismo una fuente

futura de ingresos y, por tanto, sus decisiones personales han de analizarse del mismo modo que el actuar de un empresario que al desempeñarse en el mercado ha de considerar cuestiones tales como el ahorro, la postergación del consumo, la ubicación del capital, etc. La posibilidad de expandir los análisis económicos a áreas no mercantiles está determinada por la constitución de la ciencia económica como ciencia de los comportamientos humanos, en tanto esta se define como el estudio de las acciones humana para lograr fines divergentes con medios que son siempre escasos.

Para Gary Becker, uno de los primeros autores en sistematizar el concepto del capital humano dentro de los análisis económicos, las inversiones en recursos humanos son definidas como aquellas actividades que tienen un impacto en las rentas monetarias y psíquicas futuras a través del incremento de los recursos incorporados a los individuos. Tales actividades adquieren formas muy diversas, desde la escolarización o los cuidados de salud, hasta la migración y la búsqueda de información sobre precios y rentas, entre otras. El autor considera que la conclusión empírica fundamental que se obtiene al demostrar la importancia para la economía del capital humano, sobre todo en relación a la formación y educación de los individuos, es que las personas con mayores niveles de educación y formación ganan más dinero que el resto. Así, Becker establece tanto un vínculo directo entre educación y economía por medio del reconocimiento de la relación entre educación y renta (salario), y educación y crecimiento económico, al mismo tiempo que equipara el rol “social” de la escuela y la empresa, en tanto define a la escuela como una institución que se especializa en la producción de formación, mientras la empresa es una institución que produce conjuntamente formación y bienes, siendo ambas fuentes alternativas de cualificaciones concretas (Becker, 1975).

La desagregación que realiza Becker sobre las elecciones que motivan la inversión en capital humano en el caso de la educación, son analizadas desde la perspectiva individual de un cálculo entre los costos directos (matrículas, libros, transporte, alojamiento, etc.) e indirectos (la diferencia de lo que podría haber ganado si hubiera utilizado ese tiempo en trabajar, o el valor que se le otorga a ese tiempo que pudiera haber sido dedicado al ocio), y los beneficios que el individuo verá a futuro, es decir, el aumento relativo de los ingresos (el rendimiento del capital). Todas estas actividades mediante las cuales el individuo actúa como el generador de su propio capital humano implican un análisis económico del uso de los tiempos, de las decisiones familiares, de la relación entre edad y producción, etc.

La teoría del capital humano será un referente de diversos modos de acción según los cuales los gobiernos han de promover el desarrollo de sus economías, modos de acción que modifican el discurso del mandato histórico tradicional de los sistemas educativos nacionales, destinados en gran parte a la generación de una “cultura común”, y de una socialización que sentará las bases de una convivencia “democrática” o “pacífica”.

En este sentido, la relación entre escuela y economía, no es una innovación del periodo neoliberal, sino que ya las teorías del desarrollo de los años 60 incorporaron los principios de la teoría del capital humano al desarrollo de los sistemas educativos nacionales. Como bien señala Carlos Ruiz, la Reforma Educacional de 1965 en Chile apuntaría precisamente en esta línea. El autor plantea que, más allá del carácter democratizador de dicha reforma, que se destacaría como su rasgo principal, esta transformación del sistema educativa es orientada esencialmente por la relación entre educación y desarrollo económico. En este sentido, la expansión del sistema educativo está orientada a la preparación de trabajadores, sobre todo mediante la educación técnica, que permita al país la modernización del modelo económico que apuntase hacia una sociedad industrial (Ruiz, 2010).

El valor económico atribuido a la educación por la teoría del capital humano ha sido interpretado de un modo bastante diferente en el contexto del Estado de Compromiso y en el contexto de Estado Neoliberal. La premisa de que la educación constituye una garantía de crecimiento económico en el modelo de Compromiso implicaba afirmar que el Estado debía invertir en ella y que, por lo tanto, debía estar bajo una rigurosa planificación. La masificación de la educación permitiría al mismo tiempo una mejora económica a nivel nacional como a nivel individual. La inversión estatal en educación aportaba a generar un círculo virtuoso entre aumento del empleo, expansión de la demanda y crecimiento de la economía. La educación era, entonces, un factor esencial de integración y promoción general.

En el periodo neoliberal, el Estado ya no tiene como labor fundamental proveer educación, sino procurar que el sistema educativo responda a las necesidades del mercado. El valor económico de la educación se pretende aumentar privatizando el sistema educativo y sometiéndolo a los mecanismos de mercado. El marco general de la teoría del capital humano y la racionalidad neoliberal bajo los cuales se encuentra subordinado el sistema educativo, señala claros límites y definiciones. Si bien el Estado puede en mayor o menor medida

subsidiar la educación, esta es considerada principalmente como una inversión que rendirá sus frutos a quien se eduque, y por lo tanto es principalmente un asunto individual, que por lo demás se inserta en un sistema cuya base es la competencia, por lo tanto, es necesariamente un mecanismo no de integración sino de selección.

La reactualización de la teoría del capital humano bajo el signo neoliberal, igualmente, permite repensar el estancamiento económico de los países subdesarrollados en términos de falta de capital humano. Al prescindir en su análisis de factores sociales (como la clase o el género), hoy largamente estudiados y de comprobado impacto, permite la reducción de los problemas estructurales de orden social, cultural y económico, a problemas individuales de falta de ingreso como causa de la pobreza, permitiendo el predominio de una lógica instrumental en los procesos de enseñanza-aprendizaje, los cuales deberán ser funcionales a las necesidades del mercado laboral. El Estado neoliberal, entonces, intervendrá mediante políticas sociales tendiente a maximizar la utilidad de la población, en términos de empleabilidad y productividad. Estas políticas buscan producir al sujeto neoliberal, el cual debe comportar como un empresario que tiene en sí mismo, en sus propias habilidades, el objeto de su gestión.

En el caso chileno, podemos reconocer al menos tres esferas en lo que esto se llevaría a cabo. En primer lugar la descentralización y modificación del financiamiento del sistema; en segundo lugar, la introducción de mecanismo de mercado, la cual transitara desde las formas más básica de privatización del sistema e introducción de la competencia, en el periodo dictatorial, hasta formas de privatización endógena, que buscan incidir en la gestión y prácticas pedagógicas dentro del sistema educacional, y en tercer lugar, cambios en los contenidos y valores, tecnologías que guían y constituyen el proceso pedagógico. A continuación, revisaremos cómo se plasmaron estos procesos en el sistema educativo nacional, qué actores han influido en ellos, cómo se han transformado o mantenidos las estrategias neoliberales de expansión de la lógica mercantil, y cuáles han sido sus consecuencias, tanto en el ámbito educativo, así como también en un plano político y social más general.

## CAPÍTULO II. MERCANTILIZACIÓN EDUCATIVA.

### 2.1 La defensa del mercado y el rol del Estado en el sistema educativo en Chile.

Las bases del mercado educativo chileno fueron levantadas en un escenario de crisis económica, social y política, producto del agotamiento de la estrategia desarrollista y del Estado de Compromiso. Frente a esta crisis, en el contexto de una dictadura militar, se llevó a cabo la introducción del recetario neoliberal como solución a los problemas generados por el manejo estatal. Así, la reestructuración del sistema educativo chileno bajo los principios del neoliberalismo comenzó en los 80' como parte de una reforma estructural del Estado.

La década de los 80' y 90' estuvo marcada en Latinoamérica por políticas de ajuste macrofiscal y de estabilización como respuesta a la crisis de la deuda externa. Estas políticas promovidas por organismos como el FMI, y que se conocieron bajo el nombre de “terapia de shock”, tenían por objeto el ajuste estructural de las economías nacionales. En Chile, sin embargo, ya desde mediados de la década de los 70' se había dado inicio a la era neoliberal, de la mano de los Chicago Boys<sup>30</sup>. Ellos son los fundadores del periodo que describiremos como de *neoliberalismo utópico*, el cual se caracteriza por la creencia de que el libre mercado se desarrolla de manera exitosa en tanto se limite de manera más drástica las intervenciones del Estado. Uno de sus principales referencias fueron las teorías de Milton Friedman, de quien fueron discípulos directos. El contexto de represión en el cual se comenzó a desarrollar el neoliberalismo permitió la implementación de políticas tan drásticas, que probablemente no han sido posibles de replicar en su total envergadura en ningún otro país del mundo, logrando que Chile se transformara en un verdadero laboratorio de experimentación de sus supuestos. Por ello se habla del *modelo chileno*, una forma ideal del libre mercado, imposible de replicar en condiciones normales. Las ideas de Friedman son fundamentales tanto para entender las

---

<sup>30</sup> En 1955 las Facultades de Economía de la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chicago celebran un Acuerdo de Cooperación, promovido por la International Cooperation Administration (perteneciente al gobierno de Estados Unidos) para el intercambio de alumnos y profesores. Mediante éste se pretendía promover en Chile las ideas más radicales esgrimidas en torno al libre mercado, como respuesta a la “concepción socialista”, que cada vez con más fuerza, adoptaba la enseñanza de la economía en Chile. Así, desde mediados de los 50' empezó un constante flujo entre profesores de ambas casas de estudio y estudiantes, que iban a cursar a Chicago, tomando clases con el mismo Milton Friedman. Los estudiantes que asistieron al programa de intercambio, y que luego se volvieron profesores en su Universidad, se encargaron de expandir la doxa neoliberal, como parte de una modernización de la teoría económica en Chile. Estos personajes serán posteriormente conocidos como los Chicago boys.

bases de dicho modelo, como las implicancias de éste en la conformación y funcionamiento del mercado educativo.

En 1975, Milton Friedman visitó Chile y ofreció la conferencia “Bases para un desarrollo económico”. En ella planteó que el país debía afrontar con urgencia la inflación y establecer una economía social de mercado. En relación a la inflación, Friedman afirma que ésta se genera debido al rápido crecimiento de la cantidad de dinero frente a la producción, y siendo el gasto estatal el responsable del exceso de dinero, la única salida de la inflación es una reducción *drástica* del gasto público. Igualmente propone la adopción de un *paquete de medidas* destinadas a eliminar los obstáculos actualmente existentes para obtener la eficaz operación del mercado privado, siendo una de las principales la desregulación del mundo laboral. Friedman resalta la necesidad de que las empresas privadas incursionen en nuevas formas de actividad para que el país pueda lograr un mayor crecimiento económico, el cual se presenta como *leitmotiv* del Estado. Este crecimiento económico debe estar basado en la reducción del tamaño, ámbito y función del Estado, y en el aumento, mejoramiento y fortalecimiento del libre mercado, la empresa privada y la economía fundada en ellos. (Friedman, 1975).

Imponer medidas económicas tendientes a controlar la inflación sin llevar a cabo una reestructuración del aparato estatal, plantea el economista de Chicago, sólo hubiera sido una solución momentánea a la crisis político-económica del país, en tanto es el funcionamiento del Estado, sus objetivos y mecanismos, el problema fundamental. De este modo, al plantear que el correcto desarrollo de la economía es una condición fundamental y necesaria para asegurar la libertad individual, se afirma que, mediante la implementación de un sistema de libre mercado, se podrán controlar los excesos del poder político y asegurar el respeto a la libertad de los individuos, menoscabada por la extensión indiscriminada del aparato estatal.

La racionalidad neoliberal, si bien por una parte establece una división tajante entre la economía y la política, en tanto la primera es una ciencia, un conocimiento objetivo que responde a leyes y principios universales, y la segunda manifiesta siempre el resultado azaroso de la contingencia de la práctica, producto de consideraciones morales, y por tanto subjetivas, crea sin embargo una relación práctica directa entre ambas, al someter la libertad política, a la económica. Esta visión economicista de la política, cuya imagen es la de ésta como una actividad de segunda categoría, intenta limitar tanto sus espacios como su ejercicio,

el cual no solo se plantea como superfluo frente a la existencia del mercado como el mejor ordenador de la social, sino como contraproducente en el correcto desarrollo de éste.

Frente a la anulación del Estado que propugna el neoliberalismo utópico, es el mercado quien asume el protagonismo en el ordenamiento de lo económico y lo social. La institución del mercado es el reino de la libertad individual, en tanto su existencia se basa en la cooperación voluntaria de los individuos, quienes son los que poseen el mejor conocimiento acerca de sus fines y los medios para lograrlo. Uno de los puntos fundamentales en la defensa de la iniciativa privada frente a la planificación estatal es precisamente la imposibilidad de centralización de los conocimientos que se encuentran dispersos en la sociedad. Cada vez que el Estado se asigna funciones que el mercado podría llevar a cabo, lo hace bajo el uso de la coerción al limitar la libertad de acción de los individuos, de emprender en lo que ellos consideren mejor y del modo que les parezca más conveniente. Así, para limitar y descentralizar el poder del Estado, Friedman señala tanto una razón protectora, la preservación de la libertad, así como una razón constructiva, según la cual los grandes avances de la civilización nunca han provenido del gobierno centralizado, sino de la iniciativa privada. La actividad estatal conduce al estancamiento, mientras la individual al progreso.

“El punto clave de la *Riqueza de las naciones* de Adam Smith es engañosamente simple: si el intercambio entre dos partes es voluntario, no se efectuará a no ser que ambas crean que se beneficiarán del mismo. Este punto es obvio para un intercambio simple entre dos individuos. Es mucho más difícil entender cómo puede permitir que personas viviendo en distintos lugares del mundo cooperen, persiguiendo su propio interés. El sistema de precios es el mecanismo que lleva a cabo esta tarea sin la necesidad de dirección central, sin que las personas se tengan que hablar o gustar”<sup>31</sup>.

El mercado se presenta de este modo como la institución más *justa* (objetiva, imparcial) y eficiente para la producción de bienes y servicios, en tanto se basa en la libertad de los individuos y su capacidad de decidir qué es lo mejor para ellos y buscar los mejores métodos para lograrlo. El individuo, libre de toda coacción, es quien utiliza de manera más eficiente los recursos (siempre escasos), pues persigue su interés personal, sin las *distorsiones de la*

---

<sup>31</sup> Friedman, M (1980) Libre para elegir. Cap. 1. En: Beyer, Harald (1995) “Selección de escritos políticos y económicos de Milton Friedman”, en Revista Estudios Públicos, Nro. 60. pp. 431-484. Santiago. Págs. 442-443.

*política* (grupos de poder –sindicatos–, intervenciones centralizadas, burocracia, intereses partidarios, etc.).

El Ladrillo<sup>32</sup>, documento escrito por los Chicago Boys para la campaña presidencial de Alessandri del 70', y que finalmente se convirtió en la base de la política económica de la dictadura militar, sigue este razonamiento que pretende instalar al mercado como regulador de las relaciones sociales al pie de la letra:

“El sistema de mercados implica mecanismos claros, automáticos e impersonales de premios y castigos, a la vez que proporciona incentivos suficientes que se avienen a una característica central del ser humano: su capacidad y voluntad de obtener para él y su familia un destino mejor. El rol de los incentivos económicos es clave tanto para generar una alta productividad en el trabajo, como para inducir a una elevada propensión al ahorro y la inversión que permiten acrecentar las disponibilidades de bienes futuros”<sup>33</sup>.

Las *bondades* del mercado justifican el afán de expansión de sus lógicas a áreas que históricamente, gracias a la lucha de los movimientos sociales, estuvieron excluidas de ésta, tales como la salud, la vivienda, el seguro social y la educación. Estos eran considerados derechos que el Estado debía garantizar, y que era su tarea proveer. Pero, tal como se señala en este documento fundacional, el Estado ya no debe asegurar la provisión de servicios a sus ciudadanos, sino *promover las condiciones esenciales para que la comunidad utilice en forma eficiente sus recursos*. En este sentido, como pretendemos mostrar a lo largo de la presente investigación, las políticas educativas tienen un carácter estratégico en la consolidación del neoliberalismo en Chile, desde las primeras reformas hasta la actualidad. Ello es así, en tanto se conforma un relato educativo según el cual es el individuo, mediante el desarrollo de su propio capital humano, el único que puede superar las dificultades socioeconómicas, que se presentan como un dato inexorable de la realidad. La libertad y autonomía individual que promueve como valor máximo la racionalidad neoliberal, busca al mismo tiempo eximir al Estado de cualquier consideración ética o moral sobre la justicia

---

<sup>32</sup> Este documento, que ya el 13 de septiembre de 1973 se encontraba en las manos de los golpistas, fue fundamental en el triunfo de las ideas económicas liberales dentro de la dictadura. Véase Gárate (2012) La implantación del modelo, en La revolución capitalista de Chile. Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

<sup>33</sup> V.V.A.A. (1992) El ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno. Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos. Págs. 67-68.

social, más allá de fórmulas como igualdad de oportunidades o equidad, en la cual el Estado buscaría asegurar un cierto piso común, desde el cual las desigualdades se explicarían por la propia acción o desidia de los individuos (la meritocracia), tal como sucede al plantear la igualdad de oportunidades educativas como base de una sociedad más igualitaria.

La igualdad de oportunidades, una idea ampliamente generalizada a lo largo de nuestra historia contemporánea, compartida tanto por los sectores de derecha e izquierda, se encuentra igualmente presente en el tratamiento que se da al sistema educativo en “El Ladrillo”, en el cual se señala que las políticas educativas deben tender hacia ésta. La novedad que introduce el neoliberalismo en su concepción de dicha idea son los medios propuestos para que el sistema educativo logre el objetivo de la igualdad, y el énfasis en la educación como *la* institución destinada a superar la pobreza.

Hay un párrafo de este documento que resume bastante bien la guía de ruta del Estado neoliberal:

“Las funciones básicas del Estado moderno en el campo económico y social son las de promover las condiciones esenciales para que la comunidad utilice en forma eficiente sus recursos y alcance un alto nivel de vida. Además, debe velar por que el proceso de crecimiento conduzca a una distribución equitativa del ingreso y a la erradicación de la extrema pobreza que afecta a sectores importantes de la población. También deberá promover políticas sociales y educacionales que aseguren la igualdad de oportunidades y la posibilidad de acceso, a todos los ciudadanos, a las ventajas económicas y culturales de la sociedad moderna”<sup>34</sup>.

El Estado en el contexto neoliberal debe encargarse de promover un sistema de libre mercado, en el cual si bien no puede ejercer influencia alguna sobre la economía, puede intentar promover que todos los individuos compitan en igualdad, mediante el acceso a la educación. Considerando que es el nivel de educación de los individuos lo que determina la diferencia de ingresos, y no un problema estructural del sistema económico, mediante las inversiones en educación los individuos podrán superar *su* situación de pobreza. Recordemos igualmente que para la racionalidad neoliberal el problema social a resolver es la pobreza “absoluta” y no la pobreza “relativa”, en tanto se considera la desigualdad como un hecho que permite el progreso de la humanidad.

---

<sup>34</sup> Ibid. Págs. 62-63.

“Los nuevos conocimientos y sus beneficios pueden extenderse sólo gradualmente...es equivocado pensar en esas nuevas posibilidades como si desde el principio fueran una posesión común de la sociedad...El rápido progreso económico con que contamos parece ser en gran medida el resultado de la aludida desigualdad y resultaría imposible sin ella. El progreso a tan rápido índice no puede proseguir a base de un frente unificado, sino que ha de tener lugar en forma de escalón con algunos más adelantados que el resto.”<sup>35</sup>

Ahora bien, la educación es considerada en este diagnóstico, como uno de los ámbitos más ineficientes bajo control estatal, tanto por el burocratismo como por la falta de mecanismo de control de los *usuarios*. Las dos medidas fundamentales que adoptó el régimen militar en este sentido fueron la descentralización del sistema educativo, por el lado de la gestión, y en relación al financiamiento, el establecimiento de un sistema de subsidio a la demanda. Ambas medidas fueron orientadas a la introducción de mecanismos de competencia dentro del sistema educativo, que aún perviven como uno de sus pilares fundamentales. Estas iniciativas respondían al nuevo paradigma según el cual se reestructuró no sólo la economía del país, sino también la entrega de los *servicios públicos*, marcando una tendencia a nivel regional y mundial, cuya vigencia se mantiene hasta el día de hoy. El excesivo control estatal impediría a las instituciones educativas responder a la realidad del entorno en el que realizan su labor, siendo incapaces de satisfacer las necesidades de sus consumidores. En este sentido, la política neoliberal plantea la descentralización del sistema educativo como un mecanismo efectivo tanto para abaratar el costo de la educación, y de este modo cumplir con los planes de austeridad fiscal, así como para mejorar la calidad, a través de la competencia y del traspaso de la responsabilidad a la propia comunidad educativa y a las autoridades comunales. En este sentido, la descentralización es un mecanismo político importante, el cual se justifica como un reparto del poder hacia las comunidades, asegurando el involucramiento de ésta, y limitando al Estado a una participación indirecta. La fórmula para la descentralización fue la municipalización de la educación pública, es decir, las escuelas pasaron a depender de las municipalidades, las cuales debían encargarse del funcionamiento y financiamiento de éstas.

Estas ideas fueron recogidas en el documento *El ladrillo*. La descentralización tanto económica como política se planteaba como uno de los objetivos principales para generar las condiciones sociales adecuadas para el desarrollo de un sistema de libre mercado.

---

<sup>35</sup> Hayek, F. (1997) Los fundamentos de la libertad. Tomo I y II. Barcelona, Ediciones Folio. Págs. 62-63.

“La política de descentralización diseminará y repartirá el poder político derivado del estatismo pasado; abrirá caminos a una efectiva participación de la comunidad y contribuirá a igualar las oportunidades y posibilidades de acceso de los ciudadanos a las diversas actividades de la vida nacional”<sup>36</sup>.

En relación al nuevo sistema de financiamiento, este estuvo inspirado directamente en la propuesta de los vouchers de Milton Friedman, basada en el principio de subsidiariedad del Estado. El principio de la subsidiariedad, según el cual el Estado debe asumir tareas y hacerse cargo de la gestión de empresas o servicios sólo cuando los organismos intermedios estén imposibilitados de hacerlo, es un componente fundamental en el desarrollo del neoliberalismo chileno, a lo largo de las dos etapas que distinguimos. Dicho principio, junto a la descentralización, según plantean sus defensores, permitiría a los organismos intermedios prescindir del ineficiente sistema burocrático que caracteriza la gestión estatal y elevaría la eficiencia de las empresas y los servicios, al movilizar las capacidades y habilidades de los usuarios, al mismo tiempo que traslada los mecanismos de control a las comunidades.

Para Friedman, la intervención del Estado en el sistema educativo debe guiarse según consideraciones económicas, de costo/beneficio, que serán las que determinen qué educación es la que deber ser subsidiada, en tanto reporte no sólo beneficios individuales, produciendo ganancias a su consumidor directo. El efecto vecindad (neighborhood effect), o lo que hoy se conoce como externalidades, son efectos indirectos producidos por actividades de consumo o de producción, actividades cuyo costo o beneficio privado no es igual al costo o beneficio social, y es dicho efecto el que justifica la intromisión estatal. La vida democrática de una sociedad no es posible sin un mínimo de conocimientos ni valores comunes. La escuela, al asegurar ambas condiciones, genera beneficios no sólo para el individuo que se educa, sino que contribuye a una sociedad estable y democrática, sin que sea posible identificar a los individuos particulares a quienes cobrarles por el beneficio que les otorga dicho servicio (Friedman, 1962). Así, señala que es la educación básica no sólo beneficia a quien la recibe, sino al conjunto de la sociedad. El Estado, si bien puede *asegurar* un cierto nivel educación, ello no implica que deba ser éste quien la administre y la provea. En el caso de la educación superior, cuyos beneficios serían apropiados individualmente, los costos deben ser solventados directamente por los estudiantes o sus familias.

---

<sup>36</sup> El ladrillo. Pág. 53.

Recordemos la distinción hayekiana entre las acciones *coercitivas* y las *no coercitivas*. Dentro de estas últimas se encuentra la prestación de servicios como uno de los ámbitos donde el Estado puede tener un mayor ámbito de acción, sin embargo, señala Hayek que:

“En la mayoría de los casos, por lo demás, es completamente innecesario que los gobernantes se arroguen la efectiva administración de tales actividades. Dichos servicios, por lo general, quedarán mejor atendidos si los poderes públicos se limitan a soportar total o parcialmente su costo encomendando su gestión a entidades privadas que hasta cierto punto compitan entre sí”<sup>37</sup>

La superioridad de un sistema en el cual sea el sector privado el encargado de la gestión de empresas/servicios es un principio incuestionable para el pensamiento neoliberal. La burocracia administrativa del Estado, la falta de correctos incentivos, hacen del manejo estatal una acción sumamente ineficiente. Esto, sin embargo, no quiere decir que se deba restringir al Estado de proveer servicios, sino más bien que, eventualmente la situación a la que se debe propender es que éste sea capaz de gestionarlos al modo privado, que su participación siempre se mantengan limitada a un espacio menor, y que funcione como financista de los privados que igualmente decidan emprender en la prestación de servicios.

“La desconfianza con que se mira la manera como son administradas todas las empresas estatales se halla sobradamente justificada. Es muy difícil asegurar que tales entidades serán gobernadas como lo son las privadas: solamente cuando tal condición se cumpla, la estatificación, en principio, puede dejar de ser discutida. En el momento en que el gobernante utiliza cualquiera de sus poderes coactivos, y particularmente las exacciones fiscales, con vistas a ayudar a las empresas públicas, la estatificación se convierte en un auténtico monopolio. Para neutralizarlo sería necesario que todas las ventajas especiales, incluidos los subsidios a las empresas públicas, fueran también otorgadas a las entidades privadas en competencia”.<sup>38</sup>

Por otra parte, la privatización se plantea como un sistema *igualitario*, en tanto los que tienen dinero pagan por su educación, y los que no, podrán ser subsidiados con mayores recursos por parte del Estado, al dirigir éste su ayuda sólo a una pequeña porción de individuos, y no tener que ofrecer una provisión universal de dicho “servicio”. Los beneficios sociales que

---

<sup>37</sup> Hayek (1997) op. cit. Págs. 281- 282.

<sup>38</sup> Ibid. Pág. 282.

genera la escolarización, sin embargo, sólo justifican el subsidio del Estado en lo que se refiere a la educación básica, y no a aquella que generará incrementos en la productividad económica de los individuos. Si bien Friedman admite la dificultad que implica determinar qué tipo de educación ha de ser subsidiada y por qué monto, tomando en cuenta el “efecto vecindad”, plantea que la ganancia social es mayor en los menores niveles de escolarización.

En la misma línea que Friedman, se plantea en “El Ladrillo” la necesidad de asegurar un nivel mínimo de educación en forma gratuita, de modo de entregar una formación básica de ciudadanía que permita a los individuos participar en la actividad política y social del país. La educación superior, al aportar beneficios directos a los individuos, no ha de ser financiada ni subsidiada por el Estado, sino por las familias, quienes son las que verán las ganancias de dicha inversión.

Igualmente, se señala que el financiamiento privado producirá una mejora del sistema educativo, ya que, al aumentar sus recursos, las instituciones podrán destinar mayores cifras para lograr mejorar su calidad, a lo cual también se sentirán presionadas para poder mantener su clientela, ya que los individuos optarán por aquellas que ofrezcan un mejor servicio. Al mismo tiempo, la presión económica impactaría positivamente en el rendimiento de los estudiantes, quienes utilizarían al máximo sus capacidades debido al esfuerzo económico que les significarán sus estudios.

Claramente, cobrar el “valor real” de la educación superior limitaría el público capaz de asistir a las instituciones educativas a una parte muy pequeña de la población, la más adinerada, lo cual atentaría contra el discurso meritocrático del neoliberalismo, a la vez que impediría la expansión del mercado educativo. Por ello, se plantea la necesidad de becas y créditos que permitan a cualquier ciudadano “capaz”, tener acceso a la educación superior. De este modo, podemos ver que es a través de dichas opciones, becas y créditos, que el Estado neoliberal asegura la igualdad de oportunidades para sus ciudadanos, es decir, sólo por medio del incentivo a participar en el juego del mercado se realiza la “justicia social neoliberal”.

No es de extrañar que, por ser un documento referido a políticas económicas, el tratamiento que se tiene del sistema educativo en este documento fundacional del neoliberalismo chileno está enfocado en el financiamiento del sistema educativo. Sin embargo, esto se transformará

en un tono constante de la discusión sobre educación, en tanto que se asume que el buen funcionamiento del mercado debería traducirse por sí sólo en una mejora de la calidad educativa. Como veremos más adelante, este supuesto es reinterpretado en el periodo neoliberal posdictatorial, ya que si bien se reconoce la necesidad de que el Estado participe más activamente sobre el sistema educativo, estas acciones se dirigirán principalmente a remediar las fallas de mercado.

Las dimensiones pedagógicas, culturales y políticas son eclipsadas por lo económico como factor explicativo último del funcionamiento, no sólo del sistema educativo, sino en general, de la realidad social. Es interesante en este sentido constatar que es más bien la economía y no, como se podría esperar, la pedagogía, la que se constituye en el saber legítimo desde el cual se abordan los problemas del sistema educativo.

Hay un párrafo del artículo *The role of government in education* en donde Friedman plantea su propuesta de los *voucher*, estas sumas de dineros entregadas a las familias para ser destinadas a los servicios educativos, que deja ver la influencia directa que tuvieron sus ideas en la reorganización del sistema educativo chileno, incluso más allá del periodo de la dictadura:

“Los padres serían entonces libres de gastar esta suma (voucher) y cualquier monto adicional que ellos mismos proporcionasen en la compra de los servicios educativos de una institución aprobada de su propia elección. Los servicios educativos pueden ser prestados por empresas privadas con ánimo de lucro, o por instituciones sin fines de lucro. El papel del gobierno se limitará a asegurar que la escuela cumpla con ciertos estándares mínimos, como la inclusión de un contenido mínimo común en sus programas, de tal modo como ahora se inspecciona restaurantes para asegurar que mantengan los estándares sanitarios mínimos”<sup>39</sup>.

Como podemos comprobar en el desarrollo del sistema educativo de los 80' hasta hoy, todos los componentes propuesto por Friedman en el párrafo anterior han sido aplicados por los distintos gobiernos. En el periodo dictatorial fueron introducidos el principio de subsidiariedad y el de descentralización, que implicó la municipalización de la educación pública, la introducción de proveedores privados y la posibilidad de lucrar mediante la educación, así como un sistema financiado en base a la demanda. Estos fueron los grandes

---

<sup>39</sup> Friedman, M. (1962) *Capitalism and Freedom*. The University of Chicago Press. Pág. 76. <http://www.pdf-archive.com/2011/12/28/friedman-milton-capitalism-and-freedom/> visitado el 14 de mayo del 2015

pilares sobre los cuales se siguió construyendo el mercado educativo en el periodo posdictatorial, mediante la implementación de financiamiento compartido, las remuneraciones por desempeño, el fortalecimiento del rol evaluador y fiscalizador del Estado, etc.

Quienes defendían la continuidad del modelo neoliberal en el periodo posterior a la dictadura argumentaban que el nuevo escenario mundial frente al cual se encontraba Chile valoraba las transformaciones económicas de los 80' como componentes fundamentales para modernizar el Estado. La nueva gubernamentalidad hacía obsoletos los compromisos y derechos resguardados por el Estado de Bienestar. Así, se instaló como parte del discurso hegemónico que dichos componentes debían ser mantenidos, pues de otro modo el país nunca podría alcanzar la competitividad necesaria para tener una exitosa participación en la moderna economía de mercado.

Si bien en la etapa de neoliberalismo utópico la crítica hacia el Estado se interpretó principalmente como la necesidad la anulación de éste frente al mercado, limitando su acción y ámbito de influencia, la racionalidad neoliberal implica una transformación mucho más compleja del gobierno, que más que a la cantidad de las intervenciones estatales, hace relación al objetivo por las que estas se realizan. Las transformaciones que han afectado el actuar estatal se han tratado de caracterizar como procesos de modernización, reestructuración, privatización, etc. Estos procesos, que como vemos han tenido un gran impacto en Chile, y para lo que nos interesa a nosotros, en su sistema educativo, ha implicado profundas alteraciones del tejido social, mediante tecnologías de gobierno que, como contracara de las libertades que pregonan, buscan la implantación de nuevas modalidades de autoregulación para que la sociedad responda a los mecanismos de competencia, fundamento del sistema de mercado. Este, ciertamente, no es un fenómeno propio de nuestro país, sino que, con diversos grados de generalidad y profundidad, posee un alcance mundial.

La expansión global del neoliberalismo ha sido exitosa en países bastante heterogéneos entre sí, tanto en el plano económico, como político o cultural. Dicha expansión ha sido posible gracias a la expansión de diversas políticas que, sin embargo, encarnarían principios comunes, bases de la racionalidad neoliberal. Esta heterogeneidad debe ser tomada en cuenta, pues nos permite entender los matices del neoliberalismo y la capacidad de éste para actuar en diversos escenarios mediante estrategias flexibles. En nuestro país el neoliberalismo

utópico pudo extenderse con tal ortodoxia, que versiones *suaves* de éste, pueden (intentar) pasar incluso como políticas progresistas, como veremos más adelante

En lo que refiere a educación, si bien el paradigma neoliberal está expandiéndose también en los sistemas educativos a nivel mundial, el panorama es bastante heterogéneo. Sin embargo, hay un número creciente de investigaciones acerca del funcionamiento de los sistemas educativos en el contexto neoliberal, que dan luces tanto sobre las particularidades como las generalidades de éste.

## **2.2 Los impactos del neoliberalismo en la política educativa. Aproximaciones teóricas.**

Desde las políticas de los años 80' hasta las que actualmente se están discutiendo en el país, el sistema educativo chileno se ha visto fuertemente modificado por los principios de la economía de libre mercado, convirtiéndose en uno de los sistemas de educación más privatizados en el mundo. Por ejemplo, según señala el Informe de la OCDE *Education at a Glance* del 2014, Chile es el país de la OCDE con mayor gasto privado en educación. Si bien en relación al gasto total, Chile posee las mismas cifras que el promedio de la OCDE, 6.1 % PIB, el porcentaje de gasto privado se eleva al 37,6%, mientras que el promedio para estos países es del 16%. Igualmente, dicho informe señala que el porcentaje promedio de estudiantes que asisten a escuelas del sector público es del 82%, mientras que en Chile esa cifra sólo alcanza el 37%, una de las cifras más modestas del estudio (OCDE, 2014)

Para poder establecer el carácter complejo y diverso de las transformaciones que han implicado dichas políticas del libre mercado en torno a la educación, analizaremos los mecanismos mediante los cuales estas han sido implementadas, cómo ha sido su aplicación, es decir, cómo funcionan en relación a los diversos elementos que constituyen el sistema educativo a grandes rasgos, y cuáles han sido sus principales resultados.

Uno de los conceptos a los que más se ha recurrido en la literatura educativa para referir a la introducción de la lógica mercantil en la provisión de educación es el concepto de *cuasi-mercado*. Para Whitty, la constitución de los cuasi mercados educativos implica un conjunto de políticas cuya característica principal es la separación entre el comprador (Estado) y el proveedor de los servicios educativos (público/privado) en conjunto con la elección de los proveedores entre los usuarios (elección de los padres), en el marco de un alto grado de

regulación por parte del gobierno, ejercido mediante asesoramientos, financiamiento, sistemas de estándares de calidad, inspecciones, etc. (Whitty, 2000).

Así, el desarrollo de un cuasimercado educativo da cuenta de un fenómeno más amplio que la privatización, como lo es la mercantilización del sistema educativo. Con el concepto de privatización se suele referir al reemplazo del monopolio público por un monopolio privado, más en el modelo público de entrega de servicios educativos podemos encontrar diversas combinaciones con una mayor o menor influencia del sector público o privado en la provisión, el financiamiento y la toma de decisiones que afectan la constitución y funcionamiento del sistema educativo. Así, el fenómeno de la mercantilización implica formas más complejas que la privatización dependiendo de cómo se combinen estos tres elementos según su carácter público o privado. Incluso dentro de un mismo sistema educativo, como en el caso de Chile, se pueden encontrar simultáneamente diversas combinaciones, siendo necesario estudiar las complejidades que se establecen en las relaciones entre éstas. Por ejemplo, en relación al financiamiento, encontramos en el sistema educativo chileno, establecimientos privados financiados por privados, establecimientos privados financiados por fondos públicos, los cuales pueden o no exigir financiamiento también a las familias, y pueden o no tener fines de lucro, así como establecimientos públicos, financiados con fondos públicos, que pueden o no, igualmente, exigir financiamiento privado (matrícula, mensualidades). Esta gran diversidad da lugar, por ejemplo, a contratos, jornadas laborales y sueldos bastante diversos entre docentes, en tanto el estatuto docente solo debe ser respetado por los establecimientos públicos, y no por los privados, con independencia a que estos sean financiados por el sector público.

Al referirse a la mercantilización de los sistema educativos como la construcción de cuasimercados, y no mercados, se pone énfasis en el rol activo que posee el Estado en la creación y funcionamiento de éstos, por sobre todo, definiendo los objetivos del sistema, referido a la enseñanza y a la evaluación de aprendizajes; la normativa, tanto del funcionamiento como del financiamiento de las instituciones educativas; y las condiciones en que estos operan, como por ejemplo, en relación a la infraestructura o al estatuto docente.

Profundizando en el análisis del funcionamiento de los sistemas educativos bajo la lógica mercantil, Richard Hatcher identifica dos agendas mediante las cuales el mercado es introducido al sistema de educación: una agenda de negocios *para* la educación y una agenda de negocios *en* las instituciones educativas (Hatcher, 1998). Esta última hace relación a la

obtención de ganancias por parte de actores privados en el sector educativo, es decir, la introducción de privados que lucran en la entrega de este servicio o servicios relacionados al sector educativo. La agenda de negocios para la educación, a su vez, busca asegurar el compromiso de la educación con la reproducción económica e ideológica del capitalismo en sus dinámicas actuales de acumulación. Según el autor, esta agenda es de fundamental importancia para el Estado y es la que guía las políticas educativas, siendo una de las pocas áreas en las que el Estado, en la era del capital globalizado, es capaz de intervenir. Sin embargo, no se podría decir que dichas agendas son controladas exclusiva o directamente por el Estado, sino más bien por medio de un “consenso” transnacional acerca del conjunto de reformas necesarias para que la escuela pueda satisfacer las necesidades del mercado en relación a la producción de la futura fuerza de trabajo. En este contexto, también difiere de un Estado a otro el poder de decisión e intervención que tiene sobre la política educativa.

En esta misma línea, Stephen Ball realiza un análisis de los actuales procesos de cambio educativo investigando los fenómenos de privatización endógena y exógena, y los diversos mecanismos mediante los cuales se ponen en práctica dichas formas de privatización. Si bien Ball centra su análisis en el sistema educativo de Inglaterra, el autor reconoce que las políticas educativas nacionales son manifestaciones locales de un paradigma global de políticas, el cual se caracteriza por la creciente preponderancia de prescripciones y asunciones normativas de carácter economicista. El análisis de Ball nos parece sumamente fructífero para analizar los cambios en curso del neoliberalismo educativo, y sobre todo nos parece valioso para ilustrar las nuevas formas de gestión neoliberal aplicadas al sistema de educación en Chile en el periodo posterior a la dictadura. Realizaremos entonces, un análisis de las políticas educativas, en relación a los procesos de privatización endógena y exógena desarrollados en el sistema escolar chileno, para dar cuenta de las particularidades del neoliberalismo pos dictadura. Para ello realizaremos primero una descripción de ambas formas de privatización.

### 2.2.1 Factores endógenos y exógenos en la privatización.

La privatización, herramienta fundamental del neoliberalismo, se presenta como un proceso cada vez menos homogéneo, en cuanto al ámbito, objeto y forma de su aplicación. En su estudio sobre sistemas educativos, Stephen Ball distingue entre dos modelos de privatización: uno exógeno y otro endógeno. Según señala el autor, la privatización exógena es un proceso mediante el cual se incorporan proveedores privados en la entrega de servicios públicos, mientras que la privatización endógena refiere a la reestructuración del sistema público existente para que funcione según lógicas empresariales, imitando al mundo privado y consiguiendo consecuencias similares en lo que respecta a prácticas, valores e identidades (Ball, 2004). La privatización exógena incluye los procesos que más tradicionalmente relacionamos a la privatización de la educación, y los que son abierta o expresamente considerados como tales. En ellos se reemplaza la provisión pública por servicios privados, ya sea mediante el control de establecimientos, la prestación de asesorías externas, etc., y de servicios que reportan beneficios privados.

Los mecanismos mediante los cuales se lleva a cabo la privatización endógena, en cambio, serían más bien mecanismos de privatización encubierta mediante los cuales se busca introducir lógicas de gestión empresarial a las instituciones educativas en nombre de la calidad, la responsabilidad, la eficiencia, etc. En relación a esto se señala que:

“A menudo, ese tipo de políticas no se expresa claramente en forma de privatización, sino que lo que hace es apoyarse en métodos y en valores propios del sector privado, introducir la participación del sector privado o tener como consecuencia que la educación pública funcione al estilo de una empresa.”<sup>40</sup>

Los autores distinguen tres mecanismos mediante los cuales se lleva a cabo la privatización encubierta en el sistema educativo: la introducción de la “forma mercado”, la nueva gestión pública y la gestión por resultados.

El primer mecanismo implica la introducción de una serie de elementos en el sistema de educación tales como elección parental, vouchers, transferencia de responsabilidades, sistema de información sobre resultados académicos, etc. Mediante tales elementos se busca una diversificación de la oferta educativa que permita la introducción de la competencia entre las instituciones educativas como una dinámica que tendrá por resultado mejorar de la calidad

---

<sup>40</sup> Ball, S. & Youdell, S. (2007) Privatización encubierta en la educación pública. Internacional de la Educación V Congreso Mundial. Informe preeliminar. Instituto de Educación. Universidad de Londres. Pág 8.

del sistema. La Nueva Gestión Pública refiere a una reestructuración de la organización y cultura de los servicios públicos, en función del mercado y los procesos de privatización. Mediante esta se busca ejercer un control a distancia mediante la transferencia de competencia y la supervisión de resultados, que busca la responsabilización de los actores involucrados. Para ello, las organizaciones deben contar con altos grados de autonomía y flexibilidad para utilizar los recursos, humanos y financieros, según los propios proyectos y necesidades de los establecimientos, los cuales pasan a decidirse en el nivel local. Por último, la gestión por resultados, en línea con los mecanismos anteriores, refleja una reorientación del trabajo generada según las lógicas de la empresa. Con ella, se modifican tanto los valores como las prioridades de la actividad pedagógica, la cual debe responder a estándares, siendo sometida constantemente a evaluaciones y a procesos de rendición de cuentas.

En el informe realizado por Ball y Youdell, *La privatización encubierta de la educación pública*, los autores señalan que ambas formas de privatización no son excluyentes sino que más bien suelen estar interrelacionadas, siendo frecuente que la privatización endógena abra el paso a formas exógenas de privatización, las cuales no serían tan comunes como las anteriores, pero sí se estarían expandiendo rápidamente a nivel mundial (Ball & Youdell, 2007).

En el caso particular de Chile podemos afirmar que dicho vínculo temporal se desarrolla de modo diferente, lo cual será analizado a lo largo de este trabajo, en tanto las primeras medidas que dieron forma al nuevo sistema educativo construido en los noventa consideraron tanto la participación de privados, con fines de lucro, así como la introducción de la forma mercado (subvención a la demanda ligada a la matrícula y asistencia a clases, competencia entre las escuelas, evaluaciones externas tipo SIMCE, etc.) y procesos de descentralización. Ciertamente esta *expropiación*<sup>41</sup> que tuvo lugar en la educación pública

---

<sup>41</sup> Utilizamos el término expropiación siguiendo la descripción de Harvey sobre los procesos de desposesión que caracterizaron las primeras políticas neoliberales. Para Harvey, la historia del capitalismo se ha desarrollado mediante una relación orgánica entre la reproducción ampliada del capital y la acumulación por desposesión. Con este concepto integra los procesos que Marx analizara como condición de posibilidad de aparición del capitalismo, que tuvieron lugar con la acumulación originaria, y los caracteriza como un proceso permanente del capitalismo, postulando incluso que en esta última etapa del capitalismo (desde la crisis de los 70' en adelante) la acumulación por desposesión se vuelve la forma dominante de acumulación, siendo la privatización su principal instrumento. La acumulación por desposesión en el neoliberalismo corresponde a la privatización de los servicios públicos y los bienes comunes, propiciada desde los Estados, convirtiéndolos en mercancías para hacerlos entrar al juego del mercado de la oferta y la demanda. En este sentido, dichas privatizaciones pueden ser caracterizadas como una expropiación que opera en sentido inverso, propiciada por la maquinaria estatal/dictatorial, de derechos sociales, arrebatados del ámbito público para ser entregados a actores privados que lucran por medio de ellos.

para favorecer la entrada de los intereses privados al sector de educación no se puede entender sin considerar el contexto represivo en el que fueron implantadas dichas medidas, las que a su vez se utilizaron como factor de disciplinamiento de los actores sociales, tales como sindicatos de profesores y movimientos estudiantiles (Ruiz, 2010).

La introducción de elementos de privatización exógena y/o endógena incide profundamente en el funcionamiento de los sistemas educativos. Las nuevas formas de gestión, provisión y financiamiento de la educación impactan tanto las oportunidades de acceso, egreso y permanencia en el sistema educativo; en la formación que las instituciones educativas entregan a sus estudiantes, y en los resultados que produce y busca producir mediante dicha formación, así como también tiene efectos en la construcción de subjetividades de los actores del mundo educativo.

La distinción entre privatización abierta y encubierta y el desarrollo histórico de éstas en los sistemas educativos nacionales deja ver diferencias importantes en el proceso de expansión del paradigma neoliberal educativo, ya sea se trate de países *desarrollados* o *en desarrollo*. En los primeros, las condiciones sociales y materiales sobre las cuales se desarrollan las políticas de privatización endógena y exógena son totalmente diferentes a los países del “tercer mundo”. Como sabemos, en dichos países el Estado de Bienestar es/fue una figura bastante potente y efectiva en asegurar los derechos sociales a la gran mayoría de la población. Así, el ataque contra lo público promovido desde las políticas neoliberales se ha desarrollado primero que nada mediante modalidades encubiertas (privatización endógena), modificando la misma acción y gestión estatal para, posteriormente y en menor medida, iniciar procesos de privatización abierta. Estos han tomado más relevancia en los últimos años, respondiendo a las crisis que han atravesado diversos países, y han contado con una gran oposición por parte de la sociedad que, en mayor o menor medida, ha terminado por moderar o modificar dichas reformas.

En el “resto del mundo” la historia ha sido bastante diferente. Los amplios sectores de menores recursos han visto históricamente disminuidas sus posibilidades educativas, ya sea por la escasez de oferta del sistema, el bajo logro escolar, o las altas tasas de deserción. Esta situación a su vez es más crítica para las mujeres y las poblaciones indígenas, sumando a la alta desigualdad socioeconómica característica de los países tercermundistas, el factor de género y etnia. En estos países la sociedad ciertamente ha encontrado muchas más dificultades para ver sus derechos asegurados por los sistemas de protección social. Así, las

condiciones tanto materiales como políticas han distado mucho de una participación real e inclusiva de los diversos estratos socioculturales. En este sentido, el discurso sobre la introducción de actores privados en la provisión de servicios públicos, tanto de educación como de otro tipo, ha estado justificada por la imposibilidad del Estado de asumir dichos compromisos, tanto por factores de capacidad técnica, como, sobre todo, por la falta de recursos.

Otro factor fundamental, es que la implementación de las políticas neoliberales, en muchos de los países de Latinoamérica, fue propiciada desde dictaduras militares, que aseguraban la no resistencia de la población. Este es un dato importante para entender, en el caso chileno, la profunda reestructuración del sistema educativo. Mas es imprescindible también dar cuenta de cómo, luego del fin de los gobiernos autoritarios, dichas medidas fueron revertidas, mantenidas o incluso profundizadas.

Así, tempranamente fueron introducidos elementos de privatización exógena a la educación en Chile, jugando un rol importante el sector privado tanto en el financiamiento, gestión, y toma de decisiones en el sistema educativo. Paralelo a este fenómeno, se fueron desarrollando también procesos de privatización endógena, sobre todo mediante la introducción de la forma mercado. El modelo chileno ha utilizado con un dogmatismo y una intensidad extrema ambas estrategias de privatización para conformar, en un muy corto plazo, un verdadero mercado educativo. En este escenario, la distinción entre dichas estrategias resulta fructífera para analizar las políticas y el “ideario” educativo actual, cuyo accionar más paradójico es la búsqueda de iniciativas de desprivatización mediante el avance de una mercantilización por medio de procesos de privatización endógena, referidos a la nueva gestión pública y la gestión por resultados. En un juego complejo de intereses, que busca equilibrar el rol del Estado y del mercado en el funcionamiento de la educación, se siguen propiciando elementos tanto de privatización exógena como endógena, ahora justificados desde una supuesta vuelta del Estado, y argumentando la necesidad de estos para lograr la calidad y equidad del sistema.

Para la descripción del dispositivo educativo, nos referiremos al *mercado educativo* para dar cuenta de la dinámica mediante la cual, a través de mecanismos de privatización y mercantilización, se pretende configurar el sistema educativo según el paradigma neoliberal. Nos alejamos del término de cuasi mercado, en tanto el calificativo *cuasi* parece responder a una visión demasiado estrecha del funcionamiento del gobierno del sistema educativo, en

tanto pretende señalar una diferencia sustantiva, entre el funcionamiento de un libre mercado, y el funcionamiento de un mercado regulado por el Estado. Más bien consideramos que los mercados negros o ilegales serían los únicos mercados en que no podríamos encontrar la presencia estatal, y que el estudio del neoliberalismo, en tanto tecnología de gobierno y no en tanto ideología, nos lleva precisamente a no trabajar con el *a priori* político de la contraposición entre mercado y Estado.

El mercado y la competencia como elementos fundantes de la nueva racionalidad del poder difuminan las fronteras de los conceptos antagónicos claves con los cuales se han interpretado las luchas de poder en la conformación del mundo social, tales como público/privado, Estado/sociedad/individuo, derecha/izquierda, integración/exclusión, etc. Mediante la descripción y análisis de la conformación del mercado educativo, se pretende dar cuenta de dichos cambios en el ámbito de la educación, y cómo estos llegan a formar un todo “coherente” con discursos, prácticas e instituciones de diversos ámbitos como la economía, el sistema político, las ciencias, etc., que permitan hablar de la educación como un dispositivo de gobierno neoliberal.

Para ello, en los siguientes capítulos nos proponemos describir y analizar parte de los diferentes elementos que constituyen el dispositivo educativo en la puesta en práctica de la política pública, al mismo tiempo que vamos ligando dichos elementos a los conceptos y nociones ya analizados en los capítulos anteriores. La hipótesis sobre la continuidad de la racionalidad neoliberal como base de la política educativa, y los dos momentos que distinguimos, ha de ser contrastada mediante las relaciones que podamos distinguir entre dichos elementos diversos, a los que señalamos como principios fundamentales del neoliberalismo en tanto razón gubernamental. Recordemos que un dispositivo es caracterizado como una red que se establece entre elementos heterogéneos. Para analizar el dispositivo educativo intentaremos explicitar dicha red que se conforma entre proposiciones filosóficas y antropológicas, recomendaciones de organismos internacionales, postulados económicos, políticas educativas, leyes, discusiones parlamentarias, sistemas de evaluación, estudios sobre educación, etc.

En miras a dicho objetivo, los puntos clave mediante los cuales trazaremos las líneas de continuidad y ruptura del funcionamiento del sistema educativo y la conformación de éste como dispositivo gubernamental neoliberal, son la subsidiariedad, la elección y la calidad. Estos principios nos permiten relacionar una multiplicidad de elementos que concretizan

aspectos fundamentales de lo educativo, en los tres niveles que señalamos con anterioridad: la política de la educación, la política educativa y la práctica educativa. Para estudiar cómo dichos principios se han desarrollado en la práctica, destacaremos elementos de la política educativa del periodo posdictatorial, que son ejemplificativos de éstos.

## **CAPÍTULO III**

### **EL MERCADO EDUCATIVO. CONTINUIDADES.**

La revisión realizada en los capítulos anteriores sobre las nociones básicas del neoliberalismo y los fundamentos del mercado educativo iniciado en el periodo de la dictadura, nos entrega los elementos necesarios para poder abordar un estudio de las políticas de la educación, así como su concreción en las políticas educativas. Este análisis pondrá especial atención en los elementos de continuidad y cambio que conforman una segunda etapa de consolidación del neoliberalismo en Chile, la cual denominamos como neoliberalismo pragmático, en contraposición a un primer momento caracterizado más bien como “utópico”.

En los dos capítulos siguientes nos proponemos trazar el camino y las estrategias mediante las cuales se ha continuado la mercantilización del sistema educativo escolar en Chile, a través de variados mecanismos, tales como la privatización endógena, que se han conformado como herramientas del Estado para ejercer un mayor control sobre dicho sistema. Así, el desarrollo de los principios de la subsidiariedad, la elección y la calidad, será acompañado por el análisis de tres medidas que han tenido lugar en el periodo neoliberal pragmático: el Financiamiento Compartido (1993), la Subvención Escolar Preferencial (2009) y el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. El desarrollo de estos tres “hitos” de la política educativa pos dictatorial nos permitirá ejemplificar en la práctica, cómo dichos principios operan en nuestro sistema escolar. Si bien estos tres elementos se encuentran dispersos y separados en el lapso temporal analizado, están ligados en tanto responden a una misma lógica de comprender los problemas que aquejan al sistema escolar y sus posibles soluciones. Dicha lógica, al sostener que los problemas educativos derivarían de que los recursos, incluidos los recursos humanos, no están rindiendo lo necesario, propone el efecto disciplinador de la competencia como estímulo de la eficacia, siendo la regulación del sistema educativo por medio de la evaluación y la competencia, las claves de su funcionamiento. Igualmente, esta visión acerca de la mejora mediante una mejor utilización de los recursos, o una mejor administración de éstos, da cuenta de una característica esencial del neoliberalismo como racionalidad gobierno, en tanto:

“La gubernamentalidad es programática no simplemente porque uno puede ver la proliferación de programas más o menos explícitos para reformar la realidad -informes de gobierno, white papers, green papers, documentos de empresas, sindicatos, financistas, partidos políticos, organizaciones benéficas y académicos proponiendo este o aquel plan

para lidiar con este o aquel problema. Esta es también programática en cuanto se caracteriza por un eterno optimismo en que un dominio o una sociedad pueden ser mejor administrados o más efectivamente, que la realidad es, de alguna manera u otra, programable”<sup>42</sup>.

Tomando como hilo conductor del desarrollo de las políticas educativas la competencia, podremos ver cómo el gobierno educativo se intensifica mediante *tecnologías de autonomización y responsabilización*, que expanden los ámbitos de regulación, cubriendo de manera *panóptica* cada vez más aspectos de las prácticas educativas cotidianas. Estas medidas, que introducen dinámicas competitivas en el sector público, muchas veces se proclaman como una *modernización* necesaria de éste, las cuales se presentan como medidas técnicas, de carácter neutro, ocultando el sentido político que opera por medio de la modificación de la gestión y provisión de los servicios públicos.

El mercado educativo chileno es uno de los más desregulados del mundo, especialmente en su primera década de implementación. A diferencia de otros países que proveen de recursos públicos a establecimientos privados por medio de fondos dirigidos, o a través de la provisión de insumos y servicios, en nuestro país se provee a los agentes privados de un financiamiento de libre disposición<sup>43</sup>. Asimismo, las exigencias para que pueda emprender un privado en instituciones educativas son casi nulas. Sólo en el año 2009, cuando entra en vigencia la Ley General de Educación<sup>44</sup>, se establece que los sostenedores deben tener un título profesional (antes bastaba con una licencia de enseñanza media), y que los establecimientos que reciban fondos del Estado deben rendir cuenta pública. A esto debemos agregar la posibilidad de instalar los establecimientos sin consideración a las necesidades de la población (zona geográfica y densidad poblacional), y la posibilidad que tienen estas instituciones para seleccionar a sus estudiantes.

El sistema de subvenciones por asistencia de alumnos, no hace distinción alguna entre instituciones públicas o privadas, existiendo fuertes incentivos económicos para que agentes

---

<sup>42</sup> Miller, P. & Rose, N. *Governing economic life*. Pág. 4. Citado en Araya, A. (2010) La semántica biopolítica. Foucault y sus recepciones. Viña del Mar, Chile. Cenalta Ediciones. Pág. 101.

<sup>43</sup> “Es importante señalar que la Resolución 15.374 del Ministerio de Educación, de diciembre del 2001, otorga el carácter de reservado a los actos y documentos referidos, entre otros, a la “subvención recibida por los sostenedores de establecimientos educacionales, sea este municipal o particular” y “los aportes recibidos por los establecimientos educacionales regidos por el D.L. 3.166, de 1980”, lo cual muestra que no hay intención de transparentar las situaciones relacionadas con el ámbito privado en educación” en Almonacid, C. (2006) La educación particular subvencionada como cooperadora del Estado. Pág.159.

<sup>44</sup> La Ley General de Educación (LGE) reemplaza la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE). La derogación de la ley de educación de la dictadura (LOCE) fue uno de los frutos de las movilizaciones estudiantiles del 2006.

privados abrieran establecimientos. A lo largo de la década del 80' se aumentó en casi un 50% el número de este tipo de establecimiento, creándose cerca de 1000 nuevas instituciones. En los primeros años de implementación del nuevo sistema, el financiamiento superaba en un 30% el nivel de subvención implícito, es decir el gasto por alumno, y en un 61% las subvenciones que anteriormente se les entregaba a este tipo de establecimientos (Cox, 2004). Los establecimientos privados, con independencia de si reciben o no subvenciones y si tienen o no fines de lucro, gozan de exenciones tributarias.

En los 80' fue cuando se produjo el mayor traspaso de estudiantes del sector público al privado. En 1981, año en que se inician las reformas pro-mercado, la composición de la matrícula escolar era de un 78% para las escuelas públicas, un 15, 1% para las particulares subvencionadas y un 6.9% para las particulares pagadas (Fundación Sol, 2012), mientras que, en 1990 las escuelas públicas representaban el 61, 1% de la matrícula, las particulares subvencionadas un 29,9%, y la particular no subvencionada un 6,6% (Casen, 1990). Esta expansión de la matrícula de los colegios particulares subvencionados, que relativamente dobla su porcentaje en menos de una década, estuvo fuertemente motivada por la acción estatal, respondiendo más bien al impulso generado por las políticas en el área de educación, más que por la iniciativa propia de un empresariado que autogestionadamente hubiese hecho de lo educativo un nuevo nicho de mercado. Dichas políticas se mueven tanto en el fortalecimiento del sector privado, como en el debilitamiento necesario del sector público. En este sentido, el declive de la educación pública no es un efecto secundario (no previsto) del funcionamiento del mercado educativo, sino que se deriva necesariamente de la aplicación de la subsidiariedad en un contexto de políticas neoliberales.

El desarrollo del mercado educativo en Chile, desde los 80' en adelante, ha combinado tanto elementos de privatización exógena como de privatización endógena, En los 90', sin embargo, se produciría un "cambio de paradigma" que transforma el tipo de intervención estatal en el sistema educativo. Este cambio suele distinguirse en la literatura nacional como el paso de un rol subsidiario a un rol promotor, mediante el cual se transitaría de un modelo de elección, cuyo agente ordenador es el mercado, a un modelo de integración, dirigido por el Estado (Cox, 2004), modelo que conformaría una especie de *tercera vía* en educación (Bellei & Vanni, 2014). La *tercera vía educativa* se caracteriza por el restablecimiento de un rol activo del Estado, lo cual, sin embargo, no implica una retirada de los mecanismos del mercado. Recordemos que las dos principales medidas de conformación del mercado educativo, la descentralización y el subsidio a la demanda, otorgado por igual a sostenedores

públicos y privados, siguieron funcionando sin ninguna alteración. De hecho, en el inicio de la *transición democrática* hay más bien una legitimación desde los nuevos grupos en el poder de las medidas establecidas por el gobierno militar en el ámbito educativo, justificadas de ahora en adelante como parte de una necesaria *modernización* del sector.

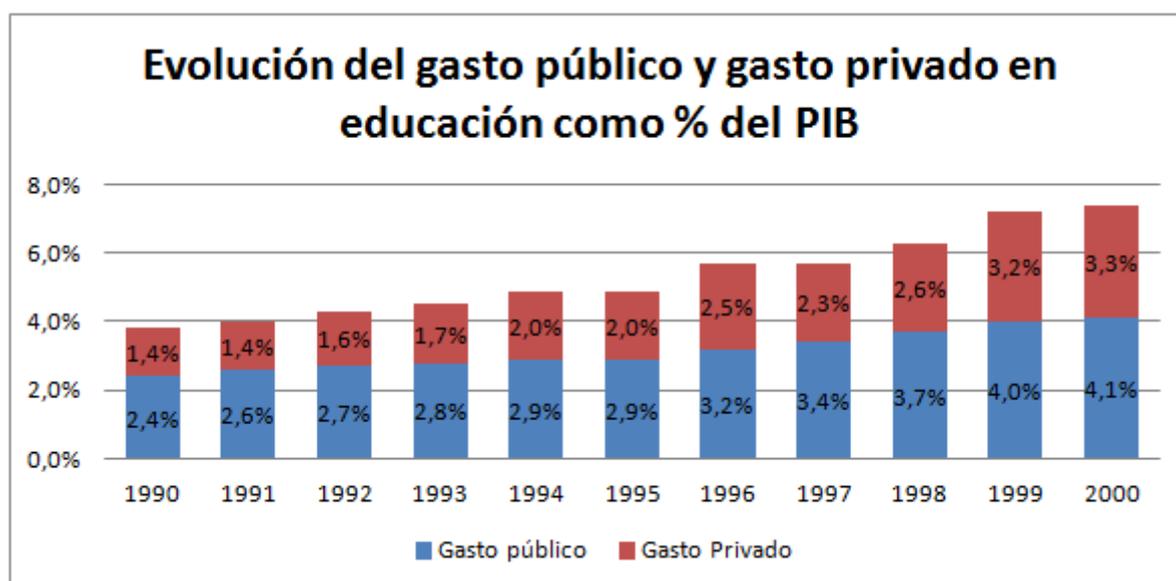
Esta caracterización, usual en la literatura nacional (Cox, 2012; Bellei & Vanni, 2015), de la etapa que se inaugura con la transición democrática, como la vuelta a un rol más activo del Estado, pareciera querer sugerir que, previo a los noventa, hubiese existido una cierta “pasividad” de éste en el funcionamiento del sistema escolar. Esto, sin embargo, dista bastante del papel protagónico que tuvo el Estado en la conformación del mercado educativo. Por el contrario, sostenemos que los procesos de privatización exógena y endógena que se han desarrollado en las dos etapas neoliberales han sido impulsados, fuertemente, desde el Estado. Así, el cambio que podemos distinguir entre ambos momentos refiere más bien al paso de un modelo de Estado que se encargó de la constitución de un mercado educativo, por medio del apoyo a los privados, a un Estado que fortalece dicho mercado por medio de su propio despliegue.

Dentro de dicho período de mercantilización vía acción estatal, distinguimos dos momentos a través de los cuales se va definiendo una nueva forma de gestión del sistema escolar, de la cual la ley SEP representa una “visagra” entre ambos.

El primer momento del periodo neoliberal pragmático se caracteriza por la continuidad y profundización de la forma mercado y la privatización del sistema, mediante el establecimiento del Financiamiento Compartido, el cual aumenta considerablemente la proporción del gasto privado en el sistema escolar.

Esto, sin embargo, se ve complementado con programas de mejora educativa y programas de focalización. Así, la lógica de la privatización se ve acompañada por acciones compensatorias, mediante las cuales se destaca la mayor intervención del Estado. Este primer momento estuvo fuertemente determinado por el contexto internacional, lo cual se desarrollará en el presente capítulo, el cual abogaba por el neoliberalismo como modelo universal de modernización y progreso, enmarcando el desarrollo de los gobiernos posdictatoriales en un limitado margen de acciones permitidas, definidas por su compromiso con el fortalecimiento de la economía del libre mercado.

**Gráfico n°1.** Composición del gasto total en educación como % del PIB (1990-2000)



Fuente: Datos CENDA 2012

La política de los acuerdos y consensos que se generó en Chile al inicio de la transición democrática entre el oficialismo, representante de este nuevo neoliberalismo pragmático<sup>45</sup>, y la oposición, defensora de las ideas económicas liberales más tradicionales, no sólo fue producto de la necesidad de mantener el frágil sistema político generado por la transición pactada, y la institucionalidad mediante la cual ésta era encorsetada. Dicha política, dentro de la cual la política educativa fue un buen ejemplo, daba cuenta de una convergencia en las estrategias de desarrollo de los sectores políticos hegemónicos, que tomaba como base fundamental para éste, lo ya hecho por la dictadura. Ello implicaba aceptar, implícita o explícitamente, el modelo económico neoliberal y su influencia en el funcionamiento de la sociedad. Recordemos que ya en los primeros años de la vuelta a la democracia, el gobierno no demoró en limitar las expectativas de la ciudadanía respecto a una mejora de las condiciones sociales y en la participación democrática de la población, en las cuales solo se avanzaría *en la medida de lo posible*<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Como toda coalición política, la Concertación no tenía una visión homogénea sobre el rumbo que debía adoptar el gobierno en relaciones a las políticas económicas, sociales, etc. sino que se encontraban posturas más proclives a la continuidad con periodo anterior y otras más cercanas al fortalecimiento del Estado, sobre todo en el ámbito social. Fueron las ideas favorables al libre mercado las que finalmente marcaron la agenda de dicha coalición en sus sucesivos gobiernos.

<sup>46</sup> Patricio Aylwin, quien asumió la presidencia tras el término de la dictadura, sostuvo la famosa frase “habrá justicia sólo en la medida de lo posible” en el discurso mediante el cual se decretó la creación de la “Comisión de Verdad y Justicia” en 1990. Dicha comisión estaba encargada de investigar los casos de violaciones a los Derechos Humanos durante la dictadura. La frase se justifica en un contexto del establecimiento de dicha comisión sin que se derogase la Ley de amnistía, que aseguraba la impunidad de los culpables de las violaciones a los D.D.H.H.

En el programa de gobierno de la Concertación se abordaban tanto las problemáticas de los derechos humanos, como los derechos sociales en general, compromisos que eran inevitables de afrontar en el contexto de precariedad y movilización social que permitió el fin de la dictadura. La necesidad de que el Estado asumiera nuevos compromisos sociales, sin embargo, hubo de ser asumida, por una parte, en un momento de pleno auge del neoliberalismo a nivel mundial, promovido por las grandes potencias y organismos internacionales, para los países latinoamericanos, como salida a las crisis económicas y a su situación general de atraso. Por otra parte, la tarea fue asumida por una coalición de gobierno que, seducida por las cifras macroeconómicas experimentadas por el país, apostó por el fortalecimiento del sistema económico establecido por la dictadura. Este último factor es el que, en última instancia, da lugar a que el contexto internacional pudiese tener un importante nivel de *intromisión* en la política nacional.

### **3.1 La política de la educación en el marco global**

La política de la educación, noción con la que buscamos englobar los elementos macro del estudio del sistema educativo como dispositivo de gobierno, es decir, los principios que guían la relación entre sociedad y conocimiento, será analizada a través del discurso de dos organismos internacionales que han tenido una influencia predominante en la política educativa y social del país: la CEPAL (en el presente capítulo) y el Banco Mundial (en el capítulo siguiente). Ambos organismos ponen en juego en sus discursos nociones fundamentales bajo las cuales se reconfigura la educación en el nuevo contexto mundial tales como, competitividad, capital humano, desarrollo, etc., al mismo tiempo que, mediante sus recomendaciones y planes de acción, dan cuenta de un nuevo paradigma para la acción estatal en el ámbito educativo, el cual privilegia la descentralización, las evaluaciones externas, la diversificación de fuentes de financiamiento, los sistemas de rendición de cuentas, etc. Esta revisión nos permitirá situar el contexto de la política educativa chilena, que toma ciertos elementos de la política de la educación construida a nivel internacional, y la inserta dentro de un escenario nacional de características propias.

Relevar el discurso de la CEPAL es importante no sólo en tanto este organismo ha tenido una influencia fundamental en la construcción de las agendas de desarrollo económico y social a nivel regional, que considera las características particulares de los países latinoamericanos, sino que da cuenta, igualmente, de la drástica conversión, de la cual también fueron presa

algunos de los personajes de la Concertación (políticos e intelectuales), desde una postura que apoyaba una estrategia de desarrollo basada en el fortalecimiento interno de las economías nacionales (desarrollo de la industria, sustitución de importaciones, protección a la producción local, políticas de pleno empleo ), a una postura que promueve la liberalización de las economías, la desregulación del mercado laboral, y la privatización de las instituciones públicas como estrategia de desarrollo nacional, en la cual el capital humano es un componente fundamental en la competitividad de los países.

La CEPAL plantea que la crisis económica de comienzos de los 80' que, con distinta intensidad, afectó a toda Latinoamérica, fue provocada por el agotamiento del antiguo modelo de desarrollo, y tuvo como resultado el decrecimiento de la economía, fuga de capitales, falta de inversión, deuda externa, déficit fiscal, etc. Frente a dicho panorama, que golpeó fuertemente las condiciones de vida de la sociedad latinoamericana, sobre todo a los sectores de menores recursos, la CEPAL plantea la necesidad imperiosa de que todos los países latinoamericanos aumenten su competitividad internacional para asegurar una inserción exitosa en el nuevo orden económico globalizado. Dicha competitividad debe ser resultado de una transformación de las estructuras productivas de éstos países, los que han de modificar tanto sus estrategias de industrialización, así como sus economías rentista, para dar paso al desarrollo de un entramado productivo basado en exportaciones de creciente complejidad.

Es en este esquema que el *capital humano* se torna fundamental en la reflexión sobre el modelo de desarrollo de los países, reflexión que marcará el análisis economicista de la educación, y que pondrá como eje de las políticas educativas la necesidad de reformular los sistemas educativos al servicio del crecimiento económico. Son los recursos humanos, mediante su capacidad de inventiva y de apropiarse de las nuevas tecnologías, los que generarán exportaciones de valor agregado. “Los recursos humanos pasan a ser, en casi todos los escenarios empresariales, una nueva variable de la competitividad”<sup>47</sup>. Así, el llamado a los países de la región es a incorporarse a la *sociedad del conocimiento*, en la cual el saber se transforma en el elemento clave de generación de valor.

Ahora bien, alejada de la ortodoxia neoliberal más extrema, se reconoce la gran deuda social de los gobiernos hacia las grandes mayorías. Por ello, se pone a la *equidad* como correlato de la *transformación productiva*. Así, la educación se transforma en la pieza clave en la

---

<sup>47</sup> CEPAL-UNESCO (1996) Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Versión resumida. Pág. 39.

operación de conjugar un mayor desarrollo económico con mejoras en las condiciones sociales, pues:

“...la transformación productiva presupone la existencia de recursos humanos capaces de adaptarse a las cambiantes necesidades del sector productivo. En tal sentido, la educación y el readiestramiento continuo de la fuerza laboral constituyen una condición necesaria para que la economía avance por una senda de sostenido crecimiento y equidad”<sup>48</sup>.

La educación y el conocimiento serán el eje de la transformación productiva con equidad en tanto se reconoce que sólo se puede lograr una *competitividad auténtica*<sup>49</sup> mediante la elevación de la productividad, determinada por el nivel de capital humano y la incorporación de progreso técnico al proceso productivo.

En este contexto la CEPAL resalta la importancia que debe tener en la agenda política de los países de la región una reforma educativa. Ciertamente, la relevancia que adquiere el conocimiento como factor de crecimiento económico no se traduce en un llamado de retorno al Estado Docente. La labor estatal se enmarca primordialmente en el establecimiento de condiciones propicias para aumentar la competitividad internacional, es decir, en brindar apoyo en su labor productiva al sector empresarial (CEPAL, 1996a). Y es la búsqueda de la competitividad internacional la que finalmente justifica la labor educativa del Estado, tal como señala uno de los documentos más influyentes de la CEPAL:

“Según enfoques más reciente, los nuevos factores que influyen en el ritmo de crecimiento económico son la acumulación de capital humano, el aprendizaje, la tecnología y la especialización en la producción. Esta teoría señala que si es posible influenciar estos factores de crecimiento y que ello implica que los países den importancia a la producción y acumulación de conocimientos”<sup>50</sup>.

Podemos identificar en el discurso de la CEPAL (discurso compartido por otros organismos internacionales como el Banco Mundial, la UNESCO, BID, etc.) la necesidad de una reforma educativa que ponga el aprendizaje y la producción de conocimientos al servicio del crecimiento económico. Dicha reforma se promueve a través de una estrategia que avanza en la privatización endógena y exógena de los sistemas educativos, en sintonía con las políticas neoliberales que configuran el nuevo orden económico de la globalización. A la luz del

---

<sup>48</sup> CEPAL (1996) Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe en los años 90. Stgo de Chile. Pág. 121.

<sup>49</sup> En contraposición a una “competitividad espuria” basada en la baja remuneración de la mano de obra y la sobreexplotación de los recursos naturales.

<sup>50</sup> *Ibíd.* Pág. 46.

enfoque economicista de la educación, esta debe ser enfocada a nivel *social* en términos de inversión en capital humano. Como tal, el Estado debe velar por la eficiencia del sistema, es decir, por la maximización y relevancia de los resultados, haciendo irrelevante el carácter público o privado de quien sea el proveedor. Dicha irrelevancia no es neutra, sino que más bien busca inclinar la balanza hacia el sector privado. Por una parte, el sector privado asegura la *eficiencia interna* del sistema, en tanto que la lógica empresarial busca la maximización de los resultados considerando un nivel dado de recursos, a su vez que asegura la *eficiencia externa*, al conectar directamente los conocimientos y habilidades entregados, a las necesidades del mundo empresarial.

Una de las medidas que se plantean para aumentar la eficacia del sistema es *abrir la educación a los requerimientos de la sociedad*. La reforma educativa, en este sentido, debe implicar la generación de conocimientos que preparen al futuro trabajador para una inserción exitosa en el mercado laboral, cuestión a la que apuntan, por ejemplo, las modificaciones curriculares que adopta el curriculum por competencias. Este no sólo implica una fuerte instrucción en los conocimientos básicos (Matemáticas, Ciencia y Lenguaje) en detrimento de otras áreas disciplinares, sino también la formación de habilidades y comportamientos que permitan aumentar la competitividad de los individuos, tales como la flexibilidad, el liderazgo, la proactividad, el aprender a aprender, etc. Este, por ejemplo, es el enfoque que se adopta en el informe “Los desafíos de la Educación chilena en el Siglo XXI”, elaborado en 1994 por la Comisión Nacional Para la Educación, el cual se presenta como la hoja de ruta de las políticas educativas futuras. En dicho documento se plantea que el curriculum deberá organizarse en torno a competencias esenciales: *Disposiciones personales y de interacción social; Capacidades fundamentales; Aptitudes Cognitivas y; Conocimientos básicos*, los cuales son esenciales para una política educativa que se plantea como objetivo que:

- “-la mayoría de los estudiantes aprende a aprender durante sus años de formación escolar, conoce los fundamentos que les permiten adquirir las habilidades específicas en su puesto de trabajo y adaptarse a los cambios;
- la lecto-escritura, las matemáticas, la informática, las ciencias básicas y los idiomas reciben un tratamiento especialmente cuidadoso, pues proporcionan los fundamentos para el posterior desarrollo de capacidades individuales”.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Comisión Nacional Para la Educación (1994) Los desafíos de la Educación chilena en el Siglo XXI. Editorial Universitaria, Stgo. de Chile. Pág. 67.

Por otra parte, y como también lo expresa el informe de la Comisión, dicha medida reclama un cambio institucional y un nuevo rol del Estado en educación. La rigidez de los sistemas educativos que impide responder a los requerimientos de la sociedad, sería un reflejo de la rigidez burocrática de la gestión estatal centralizada. La descentralización y la autonomía de las instituciones educativas permiten dar una mejor respuesta frente a la demanda educativa y una mayor eficacia del sistema, al asumir éstas la responsabilidad por el éxito de su proyecto educativo.

Ya en esta etapa vemos como se comienza a perfilar un nuevo modelo de gobierno educativo, que se engarza con los procesos de autonomía y descentralización, pero que los orienta hacia la expansión de los procesos de rendición de cuenta al que deben responder unidades cada vez más pequeñas, hasta llegar a la responsabilización individual. El Estado debe asegurar el acceso equitativo y la eficiencia del sistema escolar, ejerciendo principalmente un rol evaluador (CEPAL, 1996). La evaluación será uno de los mecanismos primordiales de gestión del sistema educativo. Evaluar la calidad de los resultados es una de los mandatos principales para el Estado, quien debe velar por la productividad educativa de todos los actores del sistema escolar: directores, profesores, estudiantes. Los sistemas de medición e información son elementos centrales de dicha gestión.

Finalmente, el papel fundamental de los sistemas educativos en las sociedades contemporáneas, que deben lidiar con las complejidades propias de la globalización, hace imposible pensar que *“un agente único tome a su cargo las tareas de formar, capacitar y readiestrar recursos humanos”*<sup>52</sup>, por lo cual se incentiva la presencia de privados tanto en la gestión como en el financiamiento de las instituciones educativas.

“La participación del Estado en la creación de factores competitivos implica que los gobiernos deben asumir la mejora de su sistema educativo como tema de política económica, no sólo de política social, establecer políticas que vinculen el sistema educativo con la industria y apoyar los esfuerzos de las empresas en materia de capacitación”.<sup>53</sup>

La creación de factores competitivos mediante el fortalecimiento del capital humano pone énfasis no en el aspecto cuantitativo, sino más bien cualitativo de la educación. El neoliberalismo propaga la idea de la calidad como la nueva meta de los sistemas educativos; superada ya la meta de la cobertura; es necesario no solo que todos tengan acceso al sistema

---

<sup>52</sup> CEPAL (1996a) Óp. Cit. Pág. 119.

<sup>53</sup> *Ibíd.* Pág. 49.

educativo, sino que a una educación de calidad. Sin embargo, en este esquema la calidad no es más que el mandato económico para la educación, en tanto ésta se entiende en referencia a la pertinencia y eficiencia en que son incorporados los conocimientos, los cuales solo serán valorizados en tanto sean favorablemente intercambiados en el mercado laboral. Así, las mediciones estandarizadas de logros educativos no son más que indicadores de competitividad de los países, tal como el PIB, en tanto muestran los niveles de capital humano y entregan información para posibles inversores, permitiendo comparar un país u otro, en base a cifras estándar.

En esta línea se encuentra también el Banco Mundial, quien plantea que:

“Los gobiernos pueden ayudar a mejorar la calidad de la educación sobre todo mediante el establecimiento de normas, mediante el apoyo a los insumos que han demostrado mejorar los resultados, mediante la adopción de estrategias flexibles para la adquisición y uso de los insumos y mediante la vigilancia del rendimiento”<sup>54</sup>.

Dicho organismo fomenta también la autonomía de las instituciones, la elección como mecanismo de mejora educativa, al mismo tiempo que incentiva la participación de privados y recomienda a los gobiernos la focalización del gasto público.

Este es el escenario en el cual debió desarrollarse la política educativa nacional. Por una parte, y mediante el financiamiento del Banco Mundial, se implementan algunos de los programas más significativos de los primeros años de la década de los 90', los cuales adoptaron el enfoque de focalización del gasto social promovido por el Banco, y al cual éste condiciona sus recursos. Estas iniciativas fueron el programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) que primero se instaló en la educación básica (1992-1997) y luego en la educación media (1995-2000), los cuales estaban dirigidos a los alumnos más vulnerables del país. En ellos, igualmente se mantiene el énfasis en diversos elementos que dicho Banco Mundial identifica como claves para la mejora educativa (Recursos de aprendizaje -textos, bibliotecas de aula, guías, material didáctico-, Informática educativa, etc.). Las nuevas iniciativas promovidas en el sector de educación no cambiaron el modelo de descentralización ni el sistema de financiamiento basado en subvenciones, sino que se los complementó con programas compensatorios de mejoramiento educativo.

---

<sup>54</sup> Banco Mundial (1995) Prioridades y estrategias para la educación: Examen del Banco Mundial. Primera edición en español, enero de 1996. Washington, D.C. E.E.U. Pág. 7.

### 3.2 El financiamiento compartido.

Mientras por una parte se intentaba avanzar en la búsqueda de una distribución más equitativa de los logros educativos mediante la implementación de programas de discriminación positiva dirigidos a los estudiantes de los sectores más vulnerables y con peores resultados académicos, por otra parte, se establecía el sistema de financiamiento compartido, el cual permitía el aporte de las familias a las instituciones educativas particular subvencionada en el nivel medio y básico, y en los liceos municipales, previo consentimiento de los apoderados.

El Sistema de Financiamiento Compartido fue aprobado en 1993, aunque tiene antecedentes en la ley 18.768, promulgada en 1989, que permite a las familias hacer aportes voluntarios a los establecimientos. Con esta iniciativa se buscaba generar mayores recursos para la educación escolar, la cual había visto descender paulatinamente desde el 82' su financiamiento. Estos ingresos extra provistos por el sector privado (las familias) supondrían un beneficio no sólo para aquellos alumnos con recursos suficientes para costear las cada vez más altas mensualidades de colegios y liceos, sino para todo el sistema, alcanzando a los más pobres, en tanto que el aporte de las familias “liberaría” recursos estatales para que estos pudieran destinarse a aquellos que “realmente más lo necesitan”. Esta medida significó mayores recursos para el sistema, pero en la práctica se tradujo en un mayor gasto per cápita para los alumnos de mayores recursos y por lo tanto generó un sistema educativo estratificado según la capacidad de pago de las familias, cuyos resultados, el cual no aportó nada en término de resultados educativos.

“en la última década, la matrícula de enseñanza básica que estudiaba en escuela privadas subvencionadas aumentó desde ser un 33% del total de alumnos de ese nivel en 1996 a ser un 44% en 2006; en este mismo período el número de escuelas privadas subvencionadas del país aumentaron en un 70%, pasando de 2.883 en 1996 a 4.897 en 2006. A pesar de esta impresionante explosión del sector privado subvencionado, los resultados de aprendizaje no mejoraron en el mismo periodo, ni entre los alumnos que asisten a escuelas privadas ni entre los alumnos que estudian en escuelas públicas”<sup>55</sup>

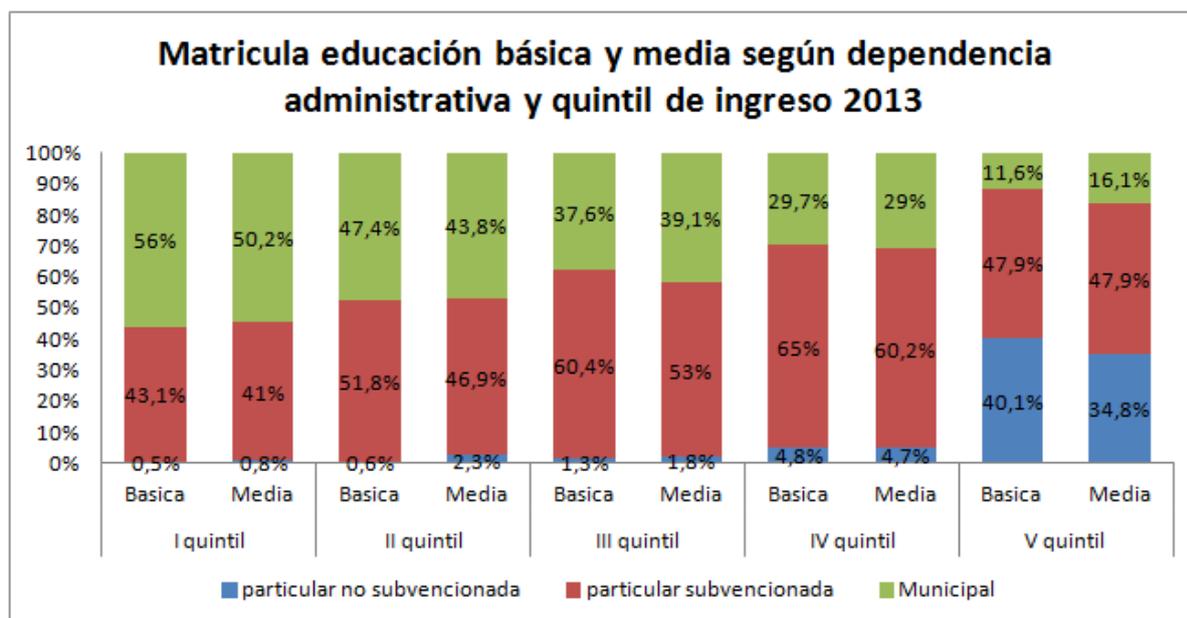
La dinámica mercantil -teniendo como base la entrega de servicios educativos de diferente valor; la posibilidad de elección de las familias de los colegios; y la posibilidad de que los

---

<sup>55</sup> Bellei, C. (2007) Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia. Rev. Pensamiento educativo, Vol. 40, N° 1. Pág. 290.

colegios seleccionen a sus alumnos-, generó un sistema altamente segmentado, en el cual las escuelas municipales y gratuitas agrupan a aquellos alumnos de menores recursos económicos y educativos, mientras que la posibilidad de pago se utiliza como método de distinción para aquellos que, más que acercarse a las clases más pudientes, buscan alejarse y diferenciarse de los más pobres (Bellei, 2013).

**Gráfico n° 2.** Composición de la matrícula en enseñanza básica y medio según dependencia administrativa del establecimiento y quintil de ingreso de los estudiantes.



Fuente: Datos MINEDUC, 2014.

Al observar la articulación entre los programas focalizados y el contexto macro del funcionamiento del mercado educativo en Chile, vemos que las acciones de discriminación positiva del Estado, no son más que medidas paliativas que buscan asegurar para la población más vulnerable un mínimo de educación que le permita no quedarse fuera del mercado laboral. Ello es así en tanto dichas acciones a las cuales el Estado dirige su labor como defensor de la calidad y equidad educativa, si bien mediante estrategias de intervención directa, no cuestionan ni atacan la dinámica global de segregación. En este sentido “las verdaderas políticas a favor de la equidad en educación no se pueden limitar a acciones que surgen “expost”, esto es, para paliar los efectos laterales de políticas que en rigor no se inscriben en una lógica de justicia”<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> Román, M. (2008) Focalización en educación. Límites y tensiones de una política que ha buscado mejorar la calidad y equidad del sistema educativo en Chile. Revista Docencia n° 35. Pág. 9.

Si, tal como plantea la CEPAL, se parte del principio que “El conocimiento es un bien que, a diferencia de la fuerza y la riqueza, está al alcance de los pobres y puede ser ampliado y reproducido” (CEPAL, 1996), y se postula la escolarización como la política social por excelencia para la superación de la pobreza, sin considerar las condiciones desiguales que impiden un acceso igualitario al saber, se abandona a los individuos a su propia suerte, en un sistema que los discrimina incluso antes de ingresar a él.

Las políticas focalizadas, que toman como unidad de cambio la escuela, asignan muy poca atención a los factores extra educativos que condicionan las oportunidades de logro escolar de los estudiantes. Esto se torna doblemente peligroso en cuanto dichas políticas educativas son, al mismo tiempo, consideradas como políticas de combate a la pobreza. Los Programas de Mejoramiento de la Calidad y de la Equidad de la Educación (MECE básica y MECE media), desarrollados en los 90’ con el financiamiento y asesoría del Banco Mundial, por ejemplo, no sólo fue considerado como un programa educativo, sino también como un programa de superación de las desigualdades sociales. La gran importancia que se le asigna a la educación como medio de movilidad social, deja más de manifiesto la irracionalidad, en términos de justicia social, que significa poner al sistema educativo al servicio de las lógicas mercantiles, las cuales condicionan económicamente la posibilidad de acceso a los conocimientos, así como la “calidad” de éstos. Si, como ya ha sido más que confirmado, los resultados educativos son determinados en gran parte por el origen socioeconómicos de las personas, y se instaura en nuestras sociedades los logros educativos como único medio de movilidad social, el sistema educativo no es más que un sistema de reproducción de las desigualdades sociales que las legitima en tanto conforma un relato de responsabilización individual.

A pesar, entonces, de que la educación se presenta como la estrategia mediante la cual se podrá superar la pobreza y asegurar la movilidad social, vemos que el Estado ha sido incapaz de defender el derecho a la educación de todos los sectores sociales, por sobre la libertad de enseñanza, en tanto la libertad de emprendimiento de los sostenedores, la libertad de elección de las familias, y libertad de selección de los establecimientos, en el contexto de un Estado subsidiario, genera un sistema desigual que, en el caso chileno, se ve fuertemente reforzado por el financiamiento compartido.

El principio de subsidiaridad y la libertad de elección, bases del financiamiento compartido, son principios elementales para comprender el funcionamiento actual del sistema escolar

chileno, heredero de las políticas de la dictadura, y su incapacidad para avanzar en la construcción de un sistema más integrado socialmente y más igualitario en entrega de oportunidades de aprendizaje. Por ello, su revisión nos permite, igualmente, dar cuenta de los límites estructurales del sistema escolar en tanto se mantengan dichos principios, a pesar de los avances que se puedan generar mediante diversas iniciativas, por lo cual nos parece fundamental su análisis.

### **3.3 El Principio de Subsidiariedad.**

La subsidiariedad es un elemento fundamental y fundante del modelo social que, desde el golpe militar hasta nuestros días, se ha venido conformando. En la Declaración de Principios del Gobierno de Chile de 1974 (DPGC) se plantea como principio fundamental del hombre y la sociedad que el Estado debe estar al servicio de la persona, pues es el individuo quien posee derechos naturales y superiores al Estado. La superioridad del individuo frente al Estado implica modificar la forma en que este venía desarrollándose a costa de éste. El fin del Estado, según señala el documento, es el bien común general, el cual es definido como “el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal”<sup>57</sup>. Con dicha definición, el nuevo gobierno busca alejarse tanto del individualismo liberal, según el cual el bien común sería la mera suma de los bienes individuales, así como del colectivismo totalitario, que iguala el bien común al bien colectivo o estatal, anulando la figura del individuo. El principio del individuo como fin de toda sociedad establece la primacía de éste sin negar la necesidad de la comunidad, destacando que la conformación de la sociedad ha de respetar siempre el valor primordial del individuo, conformación que obedece a la incapacidad del ser humano de cumplir por sí solo ciertas funciones. Si bien, entonces, no se niega la necesidad de la convivencia social, se realiza una valoración en términos meramente utilitarios.

“dicha realidad marca un límite al campo de acción de cada sociedad mayor respecto de la menor. Si la superior [Estado] nace para cumplir fines que la inferior [individuo, familia] no puede realizar sola, si ésta es su justificación, resulta evidente que no le es legítima la absorción del campo que es propio de la menor, y dentro del cual ésta debe

---

<sup>57</sup> Declaración de principios del gobierno de Chile. Marzo 11 de 1974. Pág 2. Disponible en: [http://www.archivochile.com/Dictadura\\_militar/doc\\_jm\\_gob\\_pino8/DMdocjm0005.pdf](http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/doc_jm_gob_pino8/DMdocjm0005.pdf) Visitado el 10 de abril del 2015

tener una suficiente autonomía... Aplicado este principio al Estado debemos concluir que a él le corresponde asumir directamente sólo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente...”<sup>58</sup>

El Estado debe asumir directamente sólo aquellas actividades que las sociedades intermedias o particulares no puedan ser llevadas a cabo de manera adecuada, ya sea porque desbordan sus posibilidades o porque no es aconsejable entregarla a grupos particulares restringidos<sup>59</sup>.

El respeto al principio de subsidiariedad por parte del Estado es lo único que puede asegurar una sociedad auténticamente libre. A diferencia de la concepción republicana de la libera como no dominación, los liberales postulan la libertad como no interferencia. En este sentido Guzmán señala: “Al decir una sociedad libre me refiero a una convivencia en la cual cada persona puede realizar su propia vocación en la forma más completa posible, sin estar sometida a la asfixia de un Estado omnipotente...”<sup>60</sup>.

Si las sociedades menores o intermedias son incapaces de llevar a cabo alguna actividad, y habiendo adoptado el Estado las medidas necesarias para que ayudarlas a superar sus deficiencias, éstas por negligencia o por falla no pudieran realizarlas, solo entonces el Estado tiene derecho a actuar directamente, a *actuar en subsidio*, para lograr el bien común. Otro de los puntos fundamentales que este documento establece es que el principio de subsidiariedad se constituye mediante el respeto del derecho de propiedad privada y de la libre iniciativa en el campo económico.

“La aceptación de la libre iniciativa descrita no podría entenderse, eso sí, como un desconocimiento de la activa y principalísima labor que compete al Estado en el campo económico. No solo es misión suya adoptar las medidas que aseguren efectivamente la

---

<sup>58</sup>Ibid. Pág. 3.

<sup>59</sup> Es interesante ver como esta última idea fue “relajándose” a lo largo del tiempo, luego de haber generado bastantes tensiones dentro de las fuerzas políticas en pugna de la dictadura. El sector castrense, cuya crítica al exacerbado estatismo era más bien de carácter instrumental, sostenía la necesidad de que fuera el Estado quien se encargara de áreas específicas. Esto se dio con más fuerza para sectores considerados estratégicos, como los recursos naturales, pero también se manifestaba la educación como un deber estatal, aunque éste se limitase a asegurar la educación básica. Ya sabemos que, si bien importantes empresas estatales fueron privatizadas en el periodo de la dictadura, fue con la llegada de la democracia cuando se llevó a cabo la mayor parte de las expropiaciones del sector público, resaltando las concesiones de los recursos naturales, que pusieron en manos extranjeras las materias primas del país, base primordial del sistema productivo primario exportador nacional. Podríamos decir que algo similar ocurrió con el sector superior de educación, el cual, si bien fue reestructurado por un modelo de mercado desde los 80’, no fue hasta los 90’ en que pudo consolidarse como tal, al alcanzar una demanda solvente al convertirse el Estado en financista de los créditos estudiantiles que hicieron posible la expansión de la matrícula de la educación terciaria y universitaria.

<sup>60</sup> Guzmán, J. (1978) “Realidad” citado en Cristi, R. (2000) El pensamiento político de Jaime Guzmán. Una biografía intelectual. Santiago de Chile, LOM. Pág 52.

competencia y el necesario control de los particulares, para evitar toda forma de abuso o monopolio. Una economía moderna exige, además, que el Estado cumpla un papel planificador de la actividad económica general. De lo que se trata, es de que dicha planificación estatal no se hipertrofe, cerrando el paso al valioso aporte de la iniciativa particular, sino que se oriente a converger y complementarse con ésta”<sup>61</sup>.

En esta cita podemos apreciar cómo, incluso en el periodo dictatorial, la hoja de ruta para el desarrollo del país no establece la “retirada” del Estado, sino una transformación profunda para que sea capaz de responder a los desafíos de una economía moderna, mediante la promoción de un correcto funcionamiento del mercado y de la participación de los privados en éste. Una conclusión posible entonces, es que este principio de subsidiariedad aplicado al sistema educativo es el que finalmente determina la preeminencia de la libertad de enseñanza, en tanto libertad de empresa, frente al derecho a la educación. En este sentido, el “intervencionismo del Estado” no es contrario ni contraproducente al avance del mundo privado.

El abandono de las intervenciones directas del Estado y la disminución del gasto público suelen caracterizarse como elementos esenciales de las políticas neoliberales, y las fuerzas políticas de centro o centro izquierda buscan diferenciarse de sus oponentes políticos acusando dichas medidas. Para *revertirlas* plantean un rol más activo del Estado, buscando mediante el aumento del gasto público mejores condiciones para la equidad. Así, al mismo tiempo que se incentiva que el Estado auxilie en mayor medida a quienes se ven constantemente anulados por la dinámica mercantil, la izquierda neoliberal<sup>62</sup> sigue dando preeminencia a la acción privada regida por las reglas del mercado, instaurando esta lógica como la lógica de la modernidad y la única posible.

En la primera etapa de instauración de las políticas neoliberales en educación, la *etapa neoliberal utópica*, el “retiro del Estado” y la disminución del gasto público, traducidos en la descentralización y en el modelo de subsidio a la demanda, son justificados por la fuerte crisis económica que atravesó el país, y la supuesta eficacia y eficiencia que dichos mecanismos producirían en el funcionamiento del sistema educativo.

---

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Pablo Dávalos sostiene que los gobiernos de izquierda de las últimas décadas de América Latina, se han alejado de las posiciones socialistas para abrazar el modelo neoliberal, tanto en sus objetivos como en sus tecnologías de gobierno. Véase Dávalos, P. (2012) La democracia disciplinaria. El proyecto posneoliberal para América Latina. Stgo de Chile, Editorial Quimantú. En este sentido, nos parece adecuada la expresión para caracterizar a la izquierda en Chile, donde podemos distinguir la adopción de los principios neoliberales en los gobiernos de la Concertación/Nueva Mayoría.

El principio de la subsidiariedad es defendido como más conveniente para la educación primaria y secundaria, a diferencia del nivel superior, en el cual la intervención del Estado debe materializarse mediante créditos. Gerardo Jofré<sup>63</sup>, uno de los principales exponentes de la política educativa de la primera etapa neoliberal, señala que dicha intervención debe basarse en la promoción de incentivos correctos que permitan el buen funcionamiento del sistema, lo cual hace necesario abandonar el financiamiento de los establecimientos en base a las *necesidades del servicio*, y en vez debe basar la entrega de subsidios en función al *servicio prestado*

“Los incentivos correctos del sistema señalado surtirán mayor efecto en la medida que sean creíbles, que las remuneraciones del profesorado dependan del éxito del establecimiento, que los patrimonios de los administradores y responsables de los establecimientos se vean afectados por los resultados de la gestión de ellos, y que los sistemas sean manejables, esto es, que no sean gigantescos aparatos centralizados. También es un requisito que exista una efectiva libertad de ingreso de nuevos establecimientos al sistema”<sup>64</sup>.

Ahora bien, la dependencia del establecimiento no es irrelevante frente a dichos incentivos, sino que depende de ésta que tan correctamente sean transmitidos e influyan en las conductas de los individuos que participan en el sistema educativo. Así, según Jofré, el sector público es el que peor responde a dichos incentivos, sobre todo si los establecimientos están controlados por el poder central, siendo la municipalización una opción “menos mala” de educación pública, mientras que si bien el sector privado es más receptivo frente a dichos incentivos, esto se aplica con mayor verdad a aquellos establecimientos con fines de lucro, que son los únicos que al actuar plenamente bajo las coordenadas del mercado, son capaces de reaccionar frente a los incentivos optimizando la calidad del servicio, al mismo tiempo que la relación costo/beneficio.

Los incentivos no deben operar sólo en relación a los oferentes de los servicios educativos, sino también a los demandantes, siendo mucho más eficiente que la entrega de los subsidios se realice no mediante la selección por parte del Estado de los beneficiarios (a quien se le dará subsidio y a quien no), sino que sean los mismos usuarios quienes mediante la elección

---

<sup>63</sup> Gerardo Jofré fue Ministro de Hacienda entre 1985 y 1989. Desde la dictadura hasta la actualidad, ha participado activamente en cargos públicos de alta jerarquía, así como en los directorios de grandes empresas.

<sup>64</sup> Jofré, G. (1988) El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena. Estudios Públicos, n° 32. Pág. 15.

de establecimiento se *autoclasifiquen* entre aquellos que necesiten ser subsidiados por el Estado, y aquellos que puedan aportar directamente al pago de su educación. En este esquema, el sistema dicotómico de subvención, entre educación privada pagada y educación subvencionada gratuita, según Jofré, genera un sistema educativo polarizado, en el cual el Estado no es capaz de asegurar el derecho de elección de las familias que poseen recursos para aportar a la educación de sus hijos, pero no los suficientes para costear un colegio privado. Es por ello que el autor plantea como una de las tareas que deberán seguir los gobiernos que sucedan al régimen militar en el sistema educativo, la implementación de un nuevo sistema de subvenciones que permita complementar éstas con aportes privados de las familias, los cuales aliviarán la carga del estado y les permitirá a dichas familias obtener una mejor educación para sus hijos, en proporción al dinero que aporten. Como sabemos, fue la Concertación unos pocos años después quien se encargó de llevar a cabo esta tarea, mediante el establecimiento del Financiamiento compartido.

La libertad de elección es fundamental para que sean los propios usuarios quienes se autoseleccionen en relación al esfuerzo monetario que decidan emprender. Ahora bien, el correlato de esta operación significaría introducir deliberadamente un diferencial de calidad educativa según un mecanismo de discriminación socio económico.

“Si existieran establecimientos subvencionados y establecimientos pagados sin diferencias perceptibles en el servicio prestado, nadie se autoclasificaría seleccionando el establecimiento pagado. La gente se autoclasificaría sólo si perciben diferencias entre ambos establecimientos...debe admitirse que la educación subvencionada será de calidad inferior que la pagada...Si no existiera esta diferencia, nadie asistiría a escuelas pagadas”.<sup>65</sup>

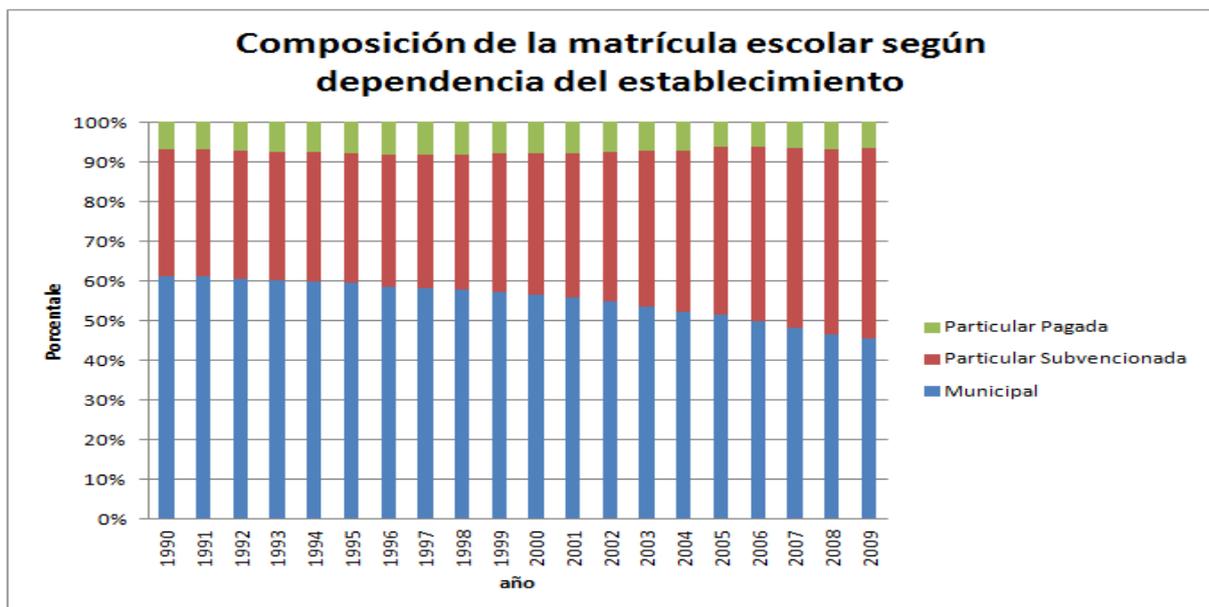
La mayor calidad es el incentivo para hacer que quienes puedan, paguen por la educación. La calidad de la educación será determinada por el monto de los cobros que reciban los establecimientos. No es necesario hacer que disminuya la calidad de las escuelas públicas, pero ésta sí debe *administrarse*, de forma tal que las escuelas privadas sean mejores que éstas, en pos de la mejora general del sistema. Finalmente, para Jofré la tarea última del sistema educativo es lograr que la mayoría de las escuelas públicas sean privatizadas, de forma tal que éstas sólo representen un sector marginal en el total del sistema. Como ya

---

<sup>65</sup> *Ibíd.* Pág. 213.

vimos, el traspaso más acelerado de la matrícula del sector público al privado se produjo en los 80'. Pero si bien en los 90 dicha cifra se estabilizó, en los primeros años del siglo XXI empezó un aumento sostenido del sector particular subvencionado, logrando por primera vez la matrícula privada (establecimientos privados sin subvención estatal y con subvención) superar la del sector público. Este dato nos entonces lleva a señalar que la tarea de privatización del sistema escolar, propuesta por el ministro de Hacienda de la dictadura, fue asumida por los posteriores gobiernos de la concertación, *sin verse obstaculizada* por las mayores intervenciones estatales ni el aumento del gasto público en educación.

**Gráfico n° 3.** Composición de la matrícula escolar según dependencia administrativa del establecimiento (1990-2009)



Fuente: Datos MINEDUC, 2012

En este sentido, sostenemos que el Financiamiento compartido constituye un elemento de profundización en las dinámicas de privatización del sistema escolar, no sólo en tanto aumenta el porcentaje de gasto privado en el financiamiento del sistema, sino porque dicho sistema debilita al sector público de Educación. La precarización de la educación pública producto de los recortes fiscales del neoliberalismo en la etapa dictatorial, sumado al desprestigio de lo público que lleva adelante la vulgata neoliberal, incentiva a las familias a emigrar de las escuelas públicas”, las cuales terminan albergando a los estudiante de menores recursos, tanto económicos y culturales, en un círculo vicioso que culpa a dichas escuelas por la mala educación de la cual darían cuenta los pobres resultados de las pruebas estandarizadas. Poder escapar de las malas escuelas públicas se convierte en un derecho de

las familias, el cual debe ser protegido por el Estado, mediante la no discriminación al sector privado, (otorgando una subvención al estudiante, independiente al tipo de establecimiento al que ésta asista) y el mantenimiento y defensa del principio de libertad de elección.

### **3.4 El derecho a elegir.**

Un análisis del principio de la libertad de elección nos permite situar en la política educativa diversos aspectos que conciernen a la teoría económica, ya sea en relación a los principios antropológicos sobre los que se sustenta el neoliberalismo, así como al examen económico que se realiza de la educación en relación con la libertad de enseñanza y el funcionamiento del mercado educativo basado en la competencia. Como veremos, el principio de la elección, entendido sobre todo como la posibilidad para los padres de elegir el establecimiento educativo al cual sus hijos asistirán, se presenta como una de los cimientos más fuertes e incuestionados de nuestro sistema educacional, pudiendo confirmar dicha situación en las discusiones actuales sobre la reforma educativa. No ha formado parte de las críticas hacia la educación de mercado, lo que deja en evidencia su aceptación exitosa (Sobre el proyecto de fin al lucro, a la selección y al copago, 2015).

La elección de la escuela por parte de las familias está fundamentada en la existencia de la competencia como motor del sistema educativo, constituyéndose en el fundamento de las dos principales medidas instituidas por la dictadura: la descentralización y el subsidio a la demanda. Como ya referimos, el argumento de la descentralización se basa en una supuesta diseminación del poder centralizado desde el Estado hacia las comunidades, quienes tendrán mayor capacidad de control al ser más cercanas a las instituciones. Así, se plantea que la descentralización educativa implica una mayor influencia de las familias en la educación de sus hijos. Dicha influencia es decisiva a la hora de que el mecanismo competitivo funcione, pues son las decisiones de las familias las que informan al mercado, de modo que la oferta se ajuste a la demanda.

Ya es conocido el argumento: las escuelas competirán por atraer clientes, los padres elegirán las mejores escuelas, las malas se quedarán sin matrículas y tendrán que cerrar; sólo las que cumplan con las expectativas de los padres serán solventes. Como en cualquier otro ámbito, el mercado es el mejor administrador de recursos: las escuelas compiten por captar más usuarios incrementando la calidad de su educación, lo cual genera una dinámica virtuosa de

mejoramiento de todo el sistema educativo. El mecanismo de la elección será estudiado, entonces, en torno a dos ejes fundamentales de su funcionamiento. En primer lugar, en referencia a la dimensión política que éste comporta, por medio de la reducción que se realiza del proceso de participación como mecanismo de elección, y en segundo lugar, se revisará cuáles son los postulados principales que permiten articular la elección como un componente central de la dinámica mercantil, fundada en los postulados antropológicos del neoliberalismo, y, en base a estudios empíricos disponibles, contrastaremos dichos postulados con lo que ha sucedido efectivamente en el sistema escolar chileno.

### **3.4.1 La elección como (única) participación.**

La diversificación de la oferta educativa, producto de la descentralización y de la introducción de proveedores privados, les confiere a los padres libertad de elección, y por lo tanto una mayor autonomía y responsabilidad, para poder seleccionar una escuela que responda a las necesidades formativas de sus hijos. Como veremos más adelante, la identificación de dichas necesidades difiere según el estrato socioeconómico de las familias, y exceden el ámbito meramente académico.

En la primera etapa de conformación del mercado educativo chileno, mediante la introducción de la elección de escuela, se le otorga la libertad a los individuos para que sean ellos quienes, mediante los vouchers, así como la mano invisible, regulen el mercado educativo. El Estado abandona su labor de proveedor para, posteriormente, en una segunda etapa, transferir su actuación a labores de regulación del mercado, consistentes en asegurar sistemas de información que permitan a los padres contar con los conocimientos necesarios para tomar la mejor decisión –SIMCE-, y asegurar ciertos mínimos que debe cumplir los establecimientos educativos.

El Sistema Nacional de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE) data de 1988, aunque tiene como precedente directo el Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER) de 1982. Chile es uno de los primeros países de América Latina en introducir un sistema de evaluación externa. Como sabemos, a este mecanismo se le otorga una importancia fundamental en el funcionamiento del mercado educativo, en tanto es el encargado de informar a la demanda sobre la calidad de las escuelas para que éstas puedan elegir los mejores establecimientos, así como también entregar información a los hacedores de políticas

públicas sobre el estado de cada uno de las escuelas del país, con el fin de poder identificar los problemas del sistema y a los destinatarios de las políticas. Esto es fundamental en un sistema que basa su acción principalmente en la realización de programas focalizados.

El SIMCE es un elemento de responsabilización individual que ha ido aumentando su nivel de control, abarcando cada vez más cursos a evaluar y más materias<sup>66</sup>. Se pretende que funcione como un instrumento de medición de la calidad educativa, pero en el contexto de un mercado educativo en el cual se reflejan las desigualdades sociales, este se constituye más bien en un elemento de discriminación según el nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes.

La posibilidad de elegir un establecimiento educativo es presentada por los defensores del modelo, como una posibilidad de participación directa de las familias y, por lo tanto, como el mecanismo adecuado mediante el cual el Estado chileno puede asegurar, en una sociedad libre, el derecho de las familias de educar a sus hijos. Recordemos que en la Constitución de 1980 se establece que recae en la familia, y no en el Estado, la responsabilidad principal de asegurar la educación de los niños y niñas. Pero dicha participación, planteada según la dinámica de la oferta y la demanda, sólo consistiría en la posibilidad de cambiar el *producto* si este no satisface las necesidades del comprador. Así, sometida a la lógica del mercado, la única participación posible de los padres es expresar sus opiniones sobre las escuelas de manera *directa*, al retirar a sus hijos de una escuela para mandarlos a otra. Incluso, se plantea una suerte de “democratización mercantil” en tanto dicha libertad, que antes estaba restringida para aquellos que pudieran costear una escuela privada, o que pudieran cambiarse a un barrio de mayores recursos -en donde se encuentran las mejores escuelas-, mediante el modelo de mercado educativo, se expande a toda la sociedad. Así, los sectores de menores recursos, quienes son los que reciben la peor educación, ya no estarán restringidos a expresar sus puntos de vista de manera *indirecta*, mediante “los engorrosos canales políticos” (Friedman, 1962), sino que podrán participar *directamente* en la mejora de las escuelas de sus hijos, ejerciendo los derechos de consumidor que le otorga el libre mercado.

---

<sup>66</sup> Las asignaturas que actualmente evalúa SIMCE son: Lenguaje y Comunicación (Comprensión de Lectura y Escritura); Matemática; Ciencias Naturales; Historia, Geografía y Ciencias Sociales e inglés. Las pruebas SIMCE se aplican a estudiantes de 2.º, 4.º, 6.º, 8.º básico, II y III medio, y se informa oportunamente a los establecimientos las asignaturas que serán evaluadas en el año en curso, en el nivel que corresponda. Disponible en: (<http://www.agenciaeducacion.cl/>) Visitado el 26 de diciembre de 2015.

Esta reducción de la participación, como libertad de elección en el mercado educativo, es consistente con la visión instrumental de la democracia en que se sustenta el neoliberalismo. Recordemos la noción de “democracia protegida” que el régimen militar propuso como modelo político para salir de la dictadura. Jaime Guzmán<sup>67</sup> -referente del pensamiento conservador chileno, intelectual orgánico de la derecha dictatorial e ideólogo de la Constitución del 80’- planteaba que la democracia, en tanto forma de gobierno, es sólo un medio, y nunca puede ser considerada como un fin en sí misma. En este sentido, la democracia no es más que un mecanismo de elección para que las mayorías puedan optar entre distintos candidatos, mecanismo que goza de legitimidad sólo en tanto sea capaz de promover las finalidades o formas de vida que se desean – Libertad, Seguridad, Progreso, Justicia (Cristi, 2000). Guzmán utiliza el concepto de una *democracia tecnificada*, dando cuenta del carácter instrumental y apolítico que pretende instalar en la nueva institucionalidad política del país.

Una de las preocupaciones fundamentales de Guzmán era la necesidad de avanzar primeramente en el desarrollo de las condiciones económicas y sociales del país, pues una economía en buen funcionamiento es la única base posible para el buen funcionamiento de la democracia, y razón por la cual ésta sólo ha funcionado correctamente en los países desarrollados. Cuando las masas pobres han ingresado al sistema democrático, pretendiendo mediante la política mejorar sus condiciones de vida, la unidad nacional se ha visto amenazada, generándose el caos social. Esta nueva democracia que surge de la dictadura, debe ser capaz de limitar las aspiraciones de los sectores más precarizados. Todo cambio será gradual y estará mediado por el buen funcionamiento de los mercados. Ello quiere decir que, ya que no se puede limitar la participación de las personas en el sistema democrático, este deberá tener el menor impacto posible, y sólo podrá afectar asuntos de forma, de *estilos de gobierno*, que no pongan en juego la estructura económica y política del país. Finalmente es el mercado el que será capaz de garantizar un buen gobierno, más que el funcionamiento del procedimiento democrático.

La sociedad que participe de esta nueva democracia ha de ser una sociedad despolitizada. Ha de ser una suma de individuos que persiguen su interés particular, prescindiendo de todo

---

<sup>67</sup> Abogado, profesor de Derecho en la Universidad Católica. Jugó un rol fundamental en la definición ideológica de la dictadura militar. Redactó parte de la Constitución Política de Chile promulgada en Dictadura, aún vigente en el país, y fundó la Unión Demócrata Independiente, el partido de derecha con mayor militancia en el país.

proyecto político como construcción común; el ordenamiento social debe ser capaz de evitar la *distorsión potencial de lo colectivo* (Guzmán, 1991). En este sentido, los procesos de descentralización, en los cuales se inserta el principio de la libertad de elección educativa, tal como fueron desarrollados, han funcionado como mecanismos políticos de despolitización, en tanto la política, entendida como un ejercicio de participación democrática de los integrantes de la sociedad en la creación y recreación de las normas que guían la vida en común, es reemplazado por la acción solitaria del consumidor que juega *libremente* sus fichas en la apuesta individual que le propone/impone el mercado. La competencia, motor del mercado, es el mecanismo mediante el cual éste se “autoregula”. La política se torna irrelevante en la regulación de los asuntos sociales, incluso entorpece su desarrollo.

“...la descentralización despolitiza y, al mismo tiempo, re-politiza a la sociedad. La despolitiza con respecto a horizontes de largo plazo y con relación a posibilidades críticas y libertarias de las sociedades, y las re-politiza en función del engranaje social inherente a la descentralización-privatización del Estado. Convierte a los ciudadanos en “clientes”, a las organizaciones sociales en “involucrados”, a la gestión pública en “*management*”, al funcionario público en “gerente”, a las políticas públicas en “servicios al cliente”, a la democracia política en “control de calidad de la prestación de servicios, al municipio en “agencia” (de ahí el modelo del “principal-agente”), a la flexibilización laboral en “*outsourcing*”, etc.”<sup>68</sup>.

La participación social a la que apuntan las políticas de descentralización, sólo se pueden entender como participación en el juego del mercado, lo cual subvierte las lógicas de la participación social en cuanto a la configuración de los sujetos como actores políticos, según la cual se hacen primar los valores democráticos, para reemplazarlos por actores económicos, guiados por los principios de responsabilidad individual, oportunismo, exitismo, racionalidad calculadora, etc.

Descentralización, expansión del sector privado, subvención, libertad de elección. Como veremos más adelante, el resultado de la relación que se genera entre dichos elementos es un sistema educativo altamente segregado, desvaneciéndose el rol integrador que jugaba la escuela pública como lugar de encuentro social. En la práctica, lo que encontramos es un sistema estratificado según la capacidad de pago, en el que se propicia la competencia y la

---

<sup>68</sup>Dávalos, Pablo (2012) La Democracia Disciplinaria. El proyecto posneoliberal para América Latina. Stgo. de Chile, Editorial Quimantú., Pág. 260.

selección tanto a nivel individual como de institución. Incluso sin introducirnos aún en la discusión de cómo en la práctica la libertad de elección se ve limitada por el mismo funcionamiento del mercado educativo (en el cual son las instituciones las que en gran medida seleccionan a sus estudiantes), consideramos que por medio de dicho principio se promueve la construcción de nuevas subjetividades políticas, basadas en la idea del ciudadano-consumidor y del mercado como lugar de verdad. Ello es así, en tanto la *buena* escuela sería la escuela más elegida. Sin embargo, el mercado y la verdad que éste instala no se guía por los principios de calidad, o equidad, sino por la masividad.

La reducción de la participación como elección, no considera mecanismos de participación activa (propositiva, deliberativa) de los sujetos, y más aún de la sociedad en su conjunto, que permitan a la totalidad de los actores del sistema una contribución real al *proyecto educativo del país*. En este sentido, un debate educativo a nivel de sociedad es totalmente irrelevante, pues las familias ya se han “expresado” a través de su elección. Mientras el debate político, engorroso de por sí, no puede prescindir de la influencia de grupos de poder que intentan hacer prevalecer sus intereses particulares, como los sindicatos, o cualquier otra figura colectiva, el mercado, sin ser dirigido por ningún propósito individual, sería capaz de armonizar todos los intereses particulares mediante el juego de la oferta y la demanda, otorgando la mejor oportunidad para que cualquier individuo, haciendo uso de sus conocimientos, pueda tener la mejor oportunidad para lograr sus objetivos.

La desvalorización del debate ciudadano ha quedado de manifiesto desde la vuelta a la democracia, en tanto se privilegia desde los espacios de la política institucional una mirada técnica, más bien que política, acerca de los problemas sociales. Esto se ha hecho patente en torno a los debates sobre los cambios y el rumbo que debe tomar nuestro sistema educativo, debate del cual han sido constantemente marginados los estudiantes, los profesores, y la comunidad en general. Son los tecnócratas, y sobre todos aquellos ligados a las profesiones económicas o administrativas, los que han sido validados para llevar adelante los procesos de cambio. La política, en este sentido, se vuelve más bien el lugar de la gestión técnica de la población, que un espacio de debate, participación y construcción social.

La racionalidad neoliberal ensombrece la figura de la sociedad, en tanto ésta no sería más que la suma de los individuos, y en este sentido no habría un “interés común”, sino tan solo un conjunto de intereses privados. Así, el Estado ya no tendría como objetivo el resguardo del

bien común, sino más bien, la tarea de resguardar el correcto desarrollo del mercado, en tanto este es el único lugar en donde se pueden realizar, sin conflicto, los intereses particulares. Del mismo modo, el sistema democrático de partidos, sólo se justifica como la *forma menos engorrosa de representación*, la cual igualmente, debe estar sometida a los principios del libre mercado. Tal como planteaba Jaime Guzmán sobre la nueva institucionalidad que debiera imperar en el país al salir de la dictadura: “Una democracia sólo puede ser estable cuando en las elecciones populares se escoge entre diversas opciones políticas o tendencias de gobierno, pero en que no se juegue lo esencial de la forma de vida de un pueblo”<sup>69</sup>.

El neoliberalismo utópico crea una imagen del Estado como enemigo de la libertad personal, y por tanto del individuo. Esta dicotomía entre lo privado y lo estatal como ámbitos irremediabilmente en conflicto, anula en la práctica la existencia de lo común. La sociedad neoliberal es una sociedad sin comunidad, y por lo tanto, un conjunto de individuos incapaces de comunicar, pues cada uno hablaría la lengua del interés particular, irreconciliable e irreconocible con el interés del otro, y cuya única posibilidad de coordinación está dada por el rol del mercado como traductor universal.

Se puede resumir en una frase: “Los padres quieren lo mejor para sus hijos, y quién mejor que ellos mismos sabrán lo que sus hijos necesitan”. ¿Quién podría atentar contra la libertad de los padres de darles la mejor educación a sus hijos? Pero en el juego de la oferta y la demanda, sólo se puede mejorar mediante la competencia, cuyo precio a pagar es siempre la existencia de ganadores y perdedores. Obviamente un *buen padre* quiere que su hijo sea el ganador, quiere ofrecerle las mejores oportunidades para triunfar en la vida. Ciertamente no se podría decir que por ello es un padre egoísta. Pero, ¿podría un padre querer la mejor educación *para alguien más* que su hijo?, ¿podría un padre querer una buena educación para todos los niños? Al parecer esta situación sería inconsistente con la antropología neoliberal. Así, se niega o no se contempla, por ejemplo, la cooperación como mecanismo para que las escuelas mejoren y elevan la calidad del sistema.

---

<sup>69</sup> Guzmán, J. (1991) El miedo y otros escritos. Compilado por Arturo Fontaine. Estudios Públicos n° 42. Pág. 375. Disponible en: [http://www.cepchile.cl/1\\_1182/doc/el\\_miedo\\_y\\_otros\\_escritos\\_el\\_pensamiento\\_de\\_jaime\\_guzman\\_e.html#.Vn39jvnhDIU](http://www.cepchile.cl/1_1182/doc/el_miedo_y_otros_escritos_el_pensamiento_de_jaime_guzman_e.html#.Vn39jvnhDIU). Visitado el 3 de febrero del 2015.

Esta fetichización de las relaciones sociales como relaciones mercantiles, tal como plantea Hinkelammert, oculta tras su pretensión de objetividad y científicidad, un motivo político específico: instaurar la efectividad del paradigma mercantil para argumentar a priori el carácter innecesario de la intervención estatal y establecer su responsabilidad en el mal funcionamiento de la economía, producto de dicha intervención (Hinkelammert, 1977). Dicho paradigma mercantil, señala el autor, implica un giro estratégico mediante el cual el ser humano sólo se constituye en sujeto mediante su reconocimiento en la producción mercantil. Para Hinkelammert, la teoría económica clásica asume la existencia previa al mercado, de un sujeto de necesidades, que establece relaciones mercantiles para poder satisfacer dichas necesidades. En la teoría neoclásica, en cambio, el sujeto sólo existe *en y por* la relación mercantil, incluso si ésta no le permite satisfacer sus necesidades mínimas. Así el concepto de demanda reemplaza al de necesidad. El proceso económico ya no se concibe como el espacio en el que un individuo accede a los medios necesarios para satisfacer sus necesidades, sino que es el lugar de elecciones y cálculos utilitarios para llevar a cabo sus objetivos particulares.

Así, el desarrollo del neoliberalismo se basa en una figura bastante particular del individuo, señalando características inherentes a éste, las cuales sólo podrían expresarse en su totalidad en la sociedad del libre mercado.

### **3.4.2 La elección racional**

Los principios antropológicos del neoliberalismo suponen la existencia de un individuo racional, el cual actúa mediante un cálculo utilitario entre medios y fines, para conseguir un objetivo determinado. El *homo economicus* es un a priori antropológico de la racionalidad neoliberal. El estudio de la actividad económica como análisis de las elecciones está basado en la teoría de la elección racional, cuyos orígenes se remontan a la teoría sociológica de Max Weber sobre los tipos ideales de acción, y se introduce en los análisis económicos de los llamados neoclásicos, ya a fines del siglo XIX.

Como describe Mario Bunge dicha teoría se basa en 4 axiomas:

“A1: *Utilidad y probabilidad*: todo agente tiene una función de utilidad (valor subjetivo) “estable” (no cambiante) y puede asignarle una probabilidad subjetiva a cualquier evento (real o posible) que le interese

A2: *Racionalidad*: todos los agentes son racionales en el sentido de que actúan exclusivamente por interés propio y, más aún, para maximizar sus utilidades, ya sean simples o esperadas

A3: *Individualismo ontológico*: los grupos sociales no son más que colecciones de individuos.

A4: *Individualismo metodológico*: las propiedades y cambios de cualquier grupo social se pueden entender al estudiar el comportamiento de sus miembros”<sup>70</sup>.

Bunge revisa punto por punto estos axiomas, poniendo en duda el valor científico de dicha teoría. Respecto al primero, plantea que las preferencias de las personas son más bien cambiantes que estables, y que la investigación empírica aún no ha demostrado que las personas tengan funciones de utilidad definidas matemáticamente, del mismo modo que el postulado de la probabilidad carece de rigor científico, en tanto que las probabilidades sólo pueden ser consideradas bajo un estudio objetivo de los hechos que determine, por ejemplo, su frecuencia. En segundo lugar, el postulado de la maximización de utilidades tampoco ha sido sometido a prueba, y el concepto de racionalidad es lo bastante ambiguo como para tener un poder explicativo real. En tercer lugar, pretender que dichas hipótesis se apliquen a todos los individuos, de cualquier grupo social y en cualquier época es ambiciosamente ilusorio. Cualquier teoría de todo lo social termina por no explicar ningún hecho social en particular.

Por último, la crítica más importante, en tanto deja de manifiesto la debilidad de este enfoque economicista para abordar los ámbitos sociales en su complejidad propia, hace relación al reduccionismo radical de la teoría de la elección racional en tanto que excluye de su análisis las limitaciones sistémicas a las que se ve sometida toda conducta individual, pues al asumir la completa libertad de los agentes para elegir, se ignora el efecto de la estructura sobre la acción individual.

Esta teoría opera con un concepto instrumental de la racionalidad, limitándola a una racionalidad económica, y plantea la maximización de utilidades como una conducta inherente a la naturaleza del ser humano. Se intenta explicar la conducta individual sólo

---

<sup>70</sup> Bunge, M. (1999) *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. México, Siglo XXI Editores. Pág. 500.

refiriendo al mismo individuo, un *individuo mónada*, para el cual “el hábito, la imitación, la compulsión externa, la compasión, el impulso, la publicidad, la ideología y el compromiso, ya sea contractual o emocional, moral e ideológico, son irrelevantes”<sup>71</sup>.

La política neoliberal asume que todos los individuos actúan “racionalmente”, es decir, que sus elecciones están respaldadas por un cálculo de costos y beneficios que prescindirá de influencias externas y que contará con información adecuada -tanto en cantidad como en calidad-; cálculos que prescindirán de los miedos y aspiraciones de los individuos, y que ignorarán sus contextos, su historia, etc. El éxito de sus medidas depende de este a priori antropológico sobre la racionalidad instrumental.

### **3.4.3 El “consumidor de la educación”.**

A pesar del importante rol que se le asigna a la elección parental en el funcionamiento del sistema escolar chileno, no existen un número significativo de investigaciones acerca de cómo los padres ejercen efectivamente su libertad de elección. Si se considera, a diferencia de lo que postula la razón neoliberal, que la sociedad es algo más que la suma de individuos ensimismados, y que los pensamientos y las acciones de éstos se ven influenciadas por una diversidad de factores, es necesario estudiar cómo y qué es lo que han elegido las familias a la hora de escoger una institución escolar por sobre otra, así como explicitar los elementos que determinan dicha elección y cuál ha sido el impacto de este proceso en el funcionamiento del sistema educativo.

Uno de los estudios que intenta dar cuenta de dicha realidad, es el realizado por G. Elacqua y R. Fábrega en el año 2004 titulado *El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile*. En éste, los autores plantean la necesidad de estudiar el mercado educativo no sólo tomando en cuenta el funcionamiento de la oferta (las instituciones educativas), sino principalmente el de la demanda, es decir, el de los *consumidores de educación*. Los consumidores del mercado educativo tienen un rol fundamental en el funcionamiento del sistema escolar neoliberal pues, al ejercer su libertad de elección de una manera “*inteligente*”, son los responsables de generar los incentivos necesarios para que las escuelas compitan entre sí, depurando al sistema de las malas instituciones.

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*

Una de las primeras conclusiones que plantean los autores, analizando datos del SIMCE de 4° básico para comparar las escuelas del sector subsidiado y las del sector no subsidiado, es que las escuelas que reciben subsidios no han sido afectadas positivamente por el sistema de libre elección en lo que respecta a sus logros académicos. Dicha conclusión se repite en la bibliografía nacional e internacional (Bellei, 2007). Frente a la evidencia de que la competencia no ha mejorado los resultados del sector subsidiado, ni la productividad del sistema educativo a nivel general, se plantean dos preguntas principales a responder: quiénes son los beneficiarios de la libertad de elección en el sistema educativo y por qué la libre elección no ha logrado los resultados que justificaron su implementación.

La literatura pro libertad de elección que se revisa (Hoxby, 2003; Levin, 2002; Moe, 2001; Wong, 1992) señala que un sistema nacional que aporta a todos la oportunidad de elegir dónde estudiar, ampliando dicha posibilidad a los padres de estratos socioeconómicos bajos, antes imposibilitados por sus lugar de residencia o por la imposibilidad de costear una escuela privada, es una medida que fomenta la equidad social, permitiendo a dichas familias abandonar las malas escuelas y optar por aquellas que logren mejores resultados.

En el caso chileno se ha demostrado que la selección y la competencia han generado un sistema con altos grados de segregación (Valenzuela, Bellei & De los Ríos, 2008) y que las políticas de libre elección tienden a favorecer a las familias de ingresos medios y altos (Hsieh & Urquiola, 2003; Bellei, 2013).

Las hipótesis explicativas de dicho fenómeno que sistematizan los autores en el informe, van desde la incompatibilidad de los servicios sociales con las formas mercantiles (Henil, 1994 Schneider, 2000 Espinola, 1997 Guari, 1998), la selección de estudiantes como mecanismo competitivo más efectivo que el mejoramiento de los procesos educativos, hasta la falta de incentivos para la competencia, debido al apoyo que reciben de las municipalidades las escuelas públicas (Beyer, 2001; Carnoy, 2000). Todas ellas sin embargo hacen referencia al comportamiento de la oferta, de las instituciones educativas. Pero, ¿qué sucede con el comportamiento de su contraparte?

Según señalan los autores, los estudios referidos al tema plantean que las familias de menores recursos poseen poca información, y de mala calidad, respecto a las escuelas en que estudian sus hijos. Así, los sectores con menores recursos monetarios y educativos deben lidiar tanto

con una información cuantitativa y cualitativamente más deficiente, así como con una mayor dificultad para procesar dicha información y traducirla en una “buena elección”.

Considerando que las reformas de mercado presuponen no sólo la existencia de información disponible para los consumidores, sino un uso “racional” de ésta, los autores señalan una serie de preguntas que surgen frente a los verdaderos resultados del sistema de libre elección:

“¿Puede decirse que las decisiones de los padres conllevan una mayor estratificación?  
¿Logran los padres de bajos ingresos recopilar la información necesaria para seleccionar apropiadamente la escuela de sus hijos? ¿Cómo afecta la diferencia en los niveles de información a la estratificación? ¿La libre elección de escuelas funciona efectivamente para los distintos tipos de familias a pesar de los bajos niveles de información comúnmente encontrados entre los padres?”<sup>72</sup>.

Los autores subrayan la necesidad de estudiar la influencia de la desigualdad de la información sobre la estratificación del sistema. El énfasis puesto en los niveles de información como determinantes de la elección parece sugerir que Elaqua y Fábrega no ponen en cuestión la efectividad en sí del mecanismo competitivo ni de la libertad de elección, sino más bien la implementación de estos, frente a la inexistencia de una demanda que se comporte de modo “inteligente”. “El éxito de las reformas de mercado tiene también un factor importante del lado de la demanda. En el caso de la habilidad de los padres de distintos niveles socioeconómico para elegir adecuadamente entre las opciones que tienen”<sup>73</sup>. Algunas de las evidencias sobre las elecciones de los demandantes de educación relevadas por este estudio son:

- Las familias con mayores niveles educativos consideran más útiles las fuentes formales de información (proveniente de la prensa, organismos gubernamentales, las escuelas), mientras que aquellas familias de menor nivel educativo prefieren las fuentes informales (amigos, familiares, etc.)
- La utilización de las fuentes de la escuela para realizar la elección no difiere en su uso entre familias de escuelas privadas subsidiadas y escuela públicas.

---

<sup>72</sup> Elaqua, G. y Fábrega, R. (2004) El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile. Pág. 13. [opecch.cl/bibliografico/Doc\\_Financiamiento/consumidor\\_educacion.pdf](http://opecch.cl/bibliografico/Doc_Financiamiento/consumidor_educacion.pdf) visitado el 26 de noviembre del 2015.

<sup>73</sup> *Ibíd.* Pág. 39.

- La calidad de las redes educacionales es mayor entre quienes eligen una escuela privada, frente a los que escogen una pública, así como es mayor entre las familias de mayor nivel social.
- Los padres consideran cierto número de escuelas, sin importar la densidad de la oferta educativa, independientemente de su nivel de escolaridad y si eligen escuelas públicas o privadas.

En este sentido concluyen que, a pesar de que los incentivos producidos por el sistema de vouchers fomentan un cambio en las redes educacionales de las familias, dicho cambio no tiene un impacto tal que pueda reducir las desigualdades entre los estudiantes y las escuelas de bajo nivel socioeconómico.

En relación a las razones que guían las elecciones de las familias, el estudio señala que las cinco más influyentes son la cercanía de la escuela, la *calidad* de ésta, las referencias, la formación religiosa y el currículo<sup>74</sup>. Las razones prácticas (cercanía, costo, horario) son las que tienen una incidencia global más preponderante dentro de las razones esgrimidas por las familias según su nivel educativo. Después de esto, lo que más influye en la elección de escuela es la calidad de la escuela (calidad académica y de profesores, tamaño de los cursos, puntaje SIMCE), y el currículo (idiomas, jornada completa- educación personalizada). Sin embargo, y en contraste a la evidencia de otros países, la preocupación por la calidad académica no presenta una relación directa con el nivel de escolaridad de los padres. En cambio, la importancia atribuida por estos a las redes sociales es significativamente mayor en aquellos de mayor nivel de escolaridad. Así, los apoderados de las escuelas privadas subsidiadas tienden a tener mayor conocimiento sobre el nivel educacional de los otros apoderados de la escuela, en comparación a aquellos de las escuelas públicas.

La conclusión final del informe señala que “los 23 años de libre elección no han conseguido fomentar la formación de una masa crítica e informada de consumidores de educación y que presionen a las escuelas para mejorar su calidad”<sup>75</sup>. El bajo nivel de información sobre la escuela, no sólo caracteriza a los apoderados de las escuelas públicas, sino a los de la educación particular subvencionada, quienes son los que cuentan con más opciones para

---

<sup>74</sup> Estas categorías fueron construidas por los autores sistematizando las respuestas de los padres y agrupándolas en 6 categorías. Cada una de ellas alude a distintos elementos que no tienen la misma representación. Por ejemplo, dentro de la categoría currículo, que es la segunda con mayor relevancia, se encuentra la consideración de los puntajes SIMCE, la cual sólo es señalada por el 1% de los padres encuestados.

<sup>75</sup> Ibid. Pág. 38.

elegir. La diferencia más significativa entre los consumidores de estos dos tipos de educación, es que aquellos que prefieren las escuelas particulares subvencionadas le otorgan una mayor importancia al currículo y a los valores que la escuela profesa. Los investigadores recalcan también que las limitaciones no sólo refieren a la información, sino que la libertad de elección de los padres se ve seriamente afectada por la libertad de selección que poseen los establecimientos en Chile (quienes realizan pruebas de conocimientos, entrevistas personales, etc.) para decidir quienes ingresan a sus establecimientos.

Una de las grandes dificultades que enfrentan los estudios acerca de los impactos de la competencia educativa es la existencia de dichos procesos de selección que realizan las instituciones escolares, en tanto que éstos impiden verificar si los resultados académicos son producto de la administración y los proyectos pedagógicos de las escuelas referentes a los procesos de aprendizaje y las prácticas docentes, o son el reflejo de la *mayor capacidad* de los alumnos que son aceptados en las escuelas. Estas barreras de entradas, que suelen ser una práctica común en los establecimientos particular subvencionados, y en menor medida en los colegios públicos, pueden afectar también los procesos de elección de las familias, generándose fenómenos de autoselección en aquellos padres desincentivados por sus limitadas opciones, ya sea por su nivel socioeconómico, el desempeño académico de sus hijos, los problemas de conducta, e incluso el estado civil de los apoderados<sup>76</sup>.

**Cuadro n° 1.** Requisitos de postulación según curso de ingreso para el año 2014.

Curso	Habilidad del estudiante	Características de las familias	Compromiso religioso
Prekinder a 1° básico	43.5%	55.6%	3.1%
7° básico a 1° medio	97.4%	61.9%	2.6%
Otros cursos	41.0%	42.8%	3.0%

Fuente: Informes para la Política Educativa. N° 1 / mayo 2014

<sup>76</sup>Dentro de los requisitos posibles de postulación se encuentran las siguientes categorías:

1. Habilidad del estudiante: Certificado de notas del año anterior, Examen de ingreso, Informe de personalidad.
2. Características de las familias: Pago por postulación, Certificado de matrimonio civil, Entrevista con los padres, Ficha de protección social.
3. Compromiso religioso: Certificado de bautismo, Certificado de matrimonio por la iglesia.

Cabe tener en cuenta que con la LGE se intentó regular los procesos de selección de estudiantes, prohibiéndolos desde 6<sup>o</sup><sup>77</sup> básico hacia los cursos que le anteceden, limitando, pero no eliminando su presencia en los establecimientos educativos. Para los cursos sobre 6<sup>o</sup> básico, el requisito de postulación con mayor presencia es el de habilidades del estudiante, tendencia presente con independencia a la dependencia administrativa del establecimiento educacional.

**Cuadro n° 2.** Requisitos de postulación de 7° básico a 1° medio según dependencia administrativa para el año 2014

Dependencia	Habilidad del estudiante	Características de las familias	Compromiso religioso
Municipal	97%	43%	0%
Particular subvencionado	98%	64%	5%
Particular pagado	100%	70%	15%

Fuente: Informes para la Política Educativa. N° 1 / mayo 2014

Del mismo modo Elacqua y Fábrega plantean que no es seguro que el mejoramiento de la cantidad y calidad de la información referida a los padres, tenga un impacto en los niveles de información que afecte sus decisiones de forma positiva. Es paradójico que el SIMCE, el sistema de información de las pruebas estandarizadas que se realizan hace años en el país, y que implica una gran movilización de recursos (planteándose como *el* mecanismo de información que debe guiar las elecciones de los padres para que puedan elegir las mejores escuelas según criterios académicos), es uno de los factores menos considerados por los padres, a lo largo de todo el espectro social (si bien los padres de mayores recursos tienen un mayor conocimiento del desempeño de sus escuelas en dichas pruebas estandarizadas, estos dan más importancia a los aspectos valóricos que las escuela pueda aportar, así como a las

<sup>77</sup> El sistema escolar chileno está compuesto por dos niveles: uno de educación básica, que va desde 1° básico (el cual tiene como ingreso los 8 años) hasta 8° básico, y otro que va de I a IV Medio. La Ley General de Educación (2009) contempla el cambio, a partir del 2017, a una educación básica y una educación media de seis años cada una, con una nueva estructura curricular.

redes sociales que proveerán a sus hijos). Este documento termina señalando la valoración positiva que hacen los padres del hecho de poder elegir sus escuelas.

Como ya se expuso anteriormente, toda esta evidencia no apunta hacia un cuestionamiento de los mecanismos de mercado. Más bien, los autores plantean la necesidad de entender cómo los procesos de admisión, mediante los cuales las escuelas seleccionan a las familias que integraran a su comunidad educativa, constituyen barreras a la libertad de elección; qué efectos tienen dichos procesos en las conductas de los padres, y qué factores influyen en recopilación, calidad y uso de la información. Todo ello para poder mejorar el sistema de mercado educativo, de modo que realmente incentive a los padres a elegir las mejores escuelas, teniendo por efecto de la competencia un incremento generalizado de la calidad de las escuelas, y no que las escuelas tengan mejores resultados apostando a las capacidades iniciales de alumnos, mediante los procesos de selección, que discriminan a los estudiantes de menor capital económico y cultural.

Este debate es importante, pues está en el centro de la reflexión actual, la cual apunta al refinamiento de los mecanismos de mercado para mejorar la equidad y calidad del sistema. Ello es así, pues el fin al copago y a la selección<sup>78</sup> permitiría el buen funcionamiento de la competencia como base de la mejora de la calidad educativa. Es decir que, si bien ambas medidas son indispensables para la democratización y desmercantilización de la educación, no implican necesariamente una desprivatización del sistema educativo mientras se mantengan los principios del subsidio a la demanda, la libertad de elección y la competencia. El mantenimiento de dichos elementos da cuenta de que el mercado sigue siendo considerado como un ordenador óptimo de lo social, lo cual es consecuente con las reformas de la concertación/nueva mayoría, las cuales han apostado por mejorar el sistema a través de diversas correcciones, y mayores aportes monetarios, más que a cambiar la lógica de su funcionamiento.

En estudios más recientes sobre elección escolar, M. Hernández y D. Raczynski (2010) buscan un acercamiento más cualitativo para abordar los modos de elección que emplean las familias de estratos medios y bajos en Chile. Para ello, de igual modo que en el estudio referido anteriormente, se inicia una revisión de la evidencia internacional. Así, se destacan ciertas conclusiones como la tendencia, en diversos países, de los estratos medios a buscar

---

<sup>78</sup> A comienzos del 2015 es aprobada la ley 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”.

escuelas cuya composición social permita a los alumnos y sus familias diferenciarse y distinguirse de los modos de vida y socialización de las familias de menores recursos. Esta afirmación parece condecirse con los datos del informe de Elacqua y Fábrega sobre la preocupación por las redes sociales. También llaman la atención sobre la importancia de los contextos en los cuales se realizan los procesos de elección, en tanto que dichas elecciones no surgen meramente de un nivel individual, sino que se hayan influenciadas por un contexto de relaciones sociales, marcado por la posesión de distintos niveles de capital cultural y económico, así como con una diversidad de valores y representaciones sobre el rol de la educación, y las respectivas expectativas que se generan en relaciones a las posibilidades que se forjan (o se limitan) mediante la escolarización.

“...es un proceso complejo y dentro del cual se entrecruzan variados aspectos que parecen ser irreductibles a miradas estadísticas y meramente cuantitativas. La elección de escuela está profundamente anclada en el contexto social, cultural y económico de las familias y está, deliberadamente o no, relacionada fuertemente con sus representaciones sociales sobre la importancia y sentido de la educación, los atributos de un buen colegio, las imágenes que tienen sobre la oferta de establecimientos educativos, aspectos que se distinguen según estratos medios y bajos”<sup>79</sup>.

El análisis de los resultados realizado por las autoras da cuenta de la complejidad del proceso de elección, señalando que este es un proceso con etapas, en el que participan distintos actores sociales y que involucra diversos periodos temporales, que varían según el estrato social, contexto cultural y representaciones sociales que poseen las familias, distinguiendo diferentes tipo de elección: elección pasiva de colegio; elección de colegio por familiaridad; elección por autoexclusión; elección que busca protección y seguridad; elección por distinción social y movilidad; elección por promoción personalizada (M. Hernández y Raczynski, 2010).

Existe concordancia entre los resultados de ambos estudios en variados aspectos. En su análisis también se demostró la gran importancia que adquieren las razones prácticas en la elección de establecimientos, tales como la cercanía y el costo. La lejanía y el cobro de mensualidades constituyen una de las principales limitaciones en la libertad de elección de las familias de menores recursos. Asimismo, se confirma que los padres eligen entre un número bastante limitado de escuelas, que el puntaje SIMCE no es una información relevante para los

---

<sup>79</sup> Hernández, M. & Raczynski, D. (2010) Cómo eligen escuela las familias chilenas de estratos medios y bajos? Información, representaciones sociales y segregación. Asesorías para el desarrollo. Pág 5. [pdf](#) Visitado el 23 de mayo del 2015.

padres, quienes prefieren utilizar fuentes de información “informales”, como familiares y vecinos, y la observación directa de los establecimientos.

La poca influencia que ejerce el resultado de pruebas estandarizadas puede ser explicado mediante el análisis que hacen las autoras sobre las diversas dimensiones que constituyen para los padres la definición de un buen colegio: “la existencia de normas y disciplina y buena convivencia; la entrega de aprendizajes; la formación en valores; la escuela como un espacio de protección para los alumnos y donde la familia es escuchada.” (M. Hernández y Raczynski, 2010). Así, los padres consideran los aprendizajes tan solo como un elemento más dentro de lo que la escuela debe entregarles a sus hijos. Esto es importante pues da cuenta de los sentidos de la educación y las expectativas de las familias, que son elementos fundamentales a la hora de elegir las escuelas. Así, las autoras señalan que la educación no sólo es percibida como un canal de movilidad social, sino también como un espacio de contención y convivencia regulada. Ello confirma el hecho de que las familias no se guían exclusiva ni principalmente por los resultados académicos de las escuelas, pues no es lo único ni más fundamental que esperan de ellas.

El ejercicio de la libertad de elección en Chile, lejos de favorecer un sistema más integrado, ha reforzado la segregación educativa<sup>80</sup>. Las familias de mayores recursos prefieren establecimientos educativos cuyo alumnado tenga condiciones socioeconómicas similares, mientras que aquellos de menores recursos, tanto por factores de selección como autoselección, se encuentran concentrados en los establecimientos municipales que no piden requisitos de ningún tipo (no aplican pruebas de selección ni cobran mensualidades). (Bellei, 2013)

---

<sup>80</sup> La segregación del sistema educativo está determinada por una confluencia de factores que determinan el grado de concentración de estudiantes según su nivel socioeconómico en los distintos tipos de establecimientos educacionales. Uno de los factores históricos de segregación del sistema educativo chileno es la segregación residencial. En éste sentido, uno de los argumentos a favor de libertad de elección es que ésta sería un medio de contrarrestar la segregación educativa, en cuanto las familias pueden optar a establecimientos fuera de su sector de residencia, en los cuales la composición del alumnado fuera de un mayor nivel socioeconómico. Sin embargo, la evidencia muestra que la cercanía de los establecimientos es una de los factores que más influye en la elección de escuela de las familias, relación que se acentúa en los sectores de menores recursos (Elacqua & Fabrega, 2004, Hernández & Raczynski, 2010). A diferencia del estancamiento en las cifras de la segregación residencial, la segregación educativa ha ido en constante progreso.

**Cuadro n° 3.** Nivel de segregación educativa según Índice de Duncan para 4° y 8° básico y 2° medio (1999-2008)

Curso	Nivel Socio-económico	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
4° básico	30% menor NSE	0.51						0.53	0.53	0.53	0.54
	30% mayor NSE	0.58						0.6	0.6	0.6	0.61
8° básico	30% menor NSE		0.50							0.53	
	30% mayor NSE		0.58							0.59	
2° medio	30% menor NSE			0.43					0.50		0.50
	30% mayor NSE			0.57					0.61		0.61

Fuente: Valenzuela, Bellei, de los Ríos, 2008.

Desde la implementación del copago, se han expandido rápidamente los establecimientos con financiamiento compartido, representando cerca del 70% del sector subvencionado. Dicha expansión ha sido mucho más moderada en el sector público, en donde solo el 20% de los establecimientos se ha acogido a dicho régimen (CLAPES, 2014). Del mismo modo, los colegios de ambos sectores han aumentado constantemente las mensualidades, por ejemplo, si en el 2004 una mensualidad promedio en los colegios municipales alcanzaba la suma de \$2.317, en el 2012 ésta era de \$4.721, mientras que, en el sector privado, para los mismos años el promedio pasó de \$12.193 a \$18.471<sup>81</sup> (CLAPES, 2014). Hay también dentro de cada sector importantes diferencias dentro de los colegios que pagan los menores y mayores montos. La estratificación por nivel socioeconómico mediante la cual se encuentra distribuida la matrícula responde a la diferenciación por precio que establece el sistema de financiamiento compartido dentro del sistema escolar. La segregación ha ido en aumento tanto en el sector público como en el privado, siendo mayor en este último, y afecta más a los alumnos de mayor nivel socioeconómico, es decir, los alumnos de las familias con mayores recursos tienden a elegir establecimientos cuya matrícula es mucho más homogénea. Esta tendencia se confirma tanto en educación media como en básica, siendo más elevada en esta última.

“Es interesante notar que aun al interior del subsistema de escuelas públicas gratuitas (Municipal, cuarto), características generalmente asociadas con una mayor inclusión social, existe un alto grado de segregación escolar, lo que sugiere que ciertos aspectos

<sup>81</sup> El sueldo mínimo en marzo del 2012 era de \$182.000.

estructurales de la sociedad chilena (e.g. segregación espacial de la población) y del sistema escolar (e.g. amplia elección de escuelas y generalizadas prácticas selectivas por parte de las escuelas en los procesos de admisión de alumnos), podrían estar a la base de estos altos índices de segregación”<sup>82</sup>.

Como vemos, la desigualdad escolar es una realidad multidimensional que abarca más dimensiones que aquellas referidas a lo meramente educativo. Si bien desde antes de que se implementara el copago diferentes voces se alzaron en contra de dicha medida avizorando los efectos segregadores que éste produciría, reforzando el carácter desigual del sistema, tuvieron que pasar varios años para que este fenómeno fuera estudiado y las autoridades se pusieran en alerta frente dicha situación.

Las mayores acciones de promoción del Estado impulsadas por los gobiernos democráticos, tales como: el aumento del presupuesto de educación, los programas de mejora educativa, la reforma curricular -que introdujo el currículo por competencias-, las nuevas condiciones laborales para los docentes, y la extensión de la jornada escolar, junto con la introducción de Financiamiento Compartido no tuvieron los efectos esperados, mostrando sus consecuencias más nefastas en los altos índices de segregación y en los bajos resultados escolares. Igualmente, la trayectoria de las políticas educativas de esta primera etapa del neoliberalismo pragmático se muestra como un período de legitimación del mercado, en el cual se mantiene el rol subsidiario del Estado, promoviendo la primacía de la acción individual y la preeminencia del mercado en la regulación del funcionamiento del sistema.

---

<sup>82</sup> Valenzuela, Bellei, de los Ríos (2008) Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido. Informe Final Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto. Ministerio de Educación. Pág. 29.

## CAPÍTULO IV. MERCADO EDUCATIVO. RUPTURAS

Revisamos ya como en el periodo neoliberal utópico la crítica general sobre el Estado plantea la ineficiencia de éste en la administración de las empresas/servicios como causante de la falta de calidad de éstas, incentivando la participación del sector privado en reemplazo de los actores estatales, quienes debieron limitar su intervención según el principio de subsidiariedad. Con el retorno de la democracia, los gobiernos posteriores a la dictadura buscaron distanciarse de la versión neoliberal más anti estatista, reconociendo que el mercado, por sí solo, no había sido capaz de cumplir los objetivos sociales del país. Propusieron el desarrollo de un Estado Promotor (Cox, 2003), que fuese capaz de impulsar la mejora del sistema, sin cambiar su esquema, por medio de acciones en las áreas en las cuales el mercado no se había mostrado como un mecanismo *del todo exitoso*. Así, la década de los 90' está marcada por el retorno de las acciones estatales, si bien éstas se enmarcan en un principio de focalización, dentro del límite impuesto por la subsidiariedad. Lo que parece consolidarse es un Estado Compensatorio (Falabella, 2015) que busca auxiliar a los sectores más vulnerables de la sociedad mediante acciones de discriminación positiva, de modo de equilibrar las condiciones para aquellos a quienes el mercado parecía nunca favorecer, y la consolidación del Estado como regulador del sistema. En este sentido, la mejora del sistema educativo siguió proponiéndose desde la competencia, la cual, sin embargo, debe ser resguardada por el Estado.

Todas las acciones de promoción realizada en los 90' no lograron traducirse en mejoras concretas. El comienzo del siglo XXI estuvo marcado por un sentido de *crisis* del sistema educativo, el cual, a pesar de la mayor cantidad de recursos empleados, y la aplicación de políticas y programas tendientes a su mejora, no estaba logrando mejores resultados, ni había conseguido disminuir la brecha existente entre los estudiantes de mayor y menor nivel socioeconómico. Es en este punto donde la preocupación por la calidad comienza a tener un lugar primordial en el discurso educativo, lo cual a su vez va perfilando un nuevo paradigma desde el cual proyectar la política social.

En este segundo momento del periodo neoliberal pragmático, el discurso hegemónico acerca de la falta de calidad del sistema educativo se articula mediante una doble crítica que, por una parte, identifica, con mucho más énfasis que en el periodo anterior al abandono del Estado y a la ineficacia del sector privado como causa de la imposibilidad de tener una educación de

calidad, y por otra parte, la misma intervención del Estado es puesta en cuestión en tanto no ha logrado generar los resultados esperados. Así, lo que caracteriza a esta etapa centrada en el problema de la calidad, es la preocupación en torno a la necesidad de gestar un nuevo modo de llevar a cabo la política educativa que no sólo financie, apoye y promueva, sino también que exija, que mida, que evalúe y sancione la actuación de los sujetos educativos en relación a estándares y objetivos definidos centralmente, configurando una nueva forma de gestión social. De este modo, los factores de crisis no sólo hacen referencia al ámbito de los recursos y su administración, sino que el énfasis se traslada al interior del recinto educativo, al nivel de los directores, de los profesores e incluso al nivel de los estudiantes y sus familias, transfiriendo mayores responsabilidades desde el Estado hacia los gestores de la educación.

Para continuar el estudio de los mecanismos mediante los cuales se desarrolla el proceso de privatización y mercantilización del sistema escolar chileno en el periodo neoliberal pragmático, analizaremos la Subvención Escolar Preferencial (SEP). La revisión de la formulación e implementación esta política, nos permitirá dar cuenta del segundo momento que identificamos recientemente, en tanto la SEP contiene elementos que, si bien demuestran la continuidad del principio de la subsidiariedad y de la privatización por medio del apoyo al sector privado, característicos del momento anterior, ésta introduce nuevos elementos a la política educativa, que provienen de la Nueva Gestión Pública y de la Gestión por resultado, dando cuenta de la preeminencia de estrategias endógenas privatización en el periodo actual, según la revisión que hicimos de las modalidades de privatización en el capítulo 2. Veremos, entonces, como la acción estatal continúa adecuándose a los márgenes delimitados por el mercado, el cual sigue considerándose como motor del sistema educativo, y en este escenario, la Subvención Escolar Preferencial deja de manifiesto que los esfuerzos gubernamentales por una educación “de calidad y equitativa” serán canalizados por medio del fortalecimiento del rol del Estado evaluador, y que, tal como antes, no se apostará por cambios estructurales, sino que seguirán procesos de privatización endógena y exógena de la educación, tanto en el modo de entender la labor de la gestión pública en el manejo del sistema, así como por la tercerización de las acciones del Estado, en específico del Ministerio de Educación, de la mano de la creación de un nuevo nicho de mercado mediante las Asesorías Técnico Educativas<sup>83</sup> (ATE), como componente esencial de la S.E.P.

---

<sup>83</sup> Las ATE ofrecen servicios de asesoría y capacitación a establecimientos y sostenedor del sistema escolar chileno, en miras a apoyar la mejora de procesos institucionales y resultados educativos. Como se verá mas adelante en este capítulo, estas asesorías fueron externalizadas de las laborales del Ministerio de educación, para pasar a ser ofrecidas en el mercado.

#### **4.1 La ley de subvención escolar y las fallas del mercado educativo.**

La ley de Subvención Escolar Preferencial es una iniciativa promulgada el año 2008, cuyo público objetivo son los alumnos prioritarios<sup>84</sup> del nivel inicial y básico, y que busca, mediante el aumento de los recursos para las subvenciones de dichos alumnos, asegurar una educación de calidad para los sectores más vulnerables, entendiendo las mayores dificultades de educabilidad de éstos.

La diferenciación en los montos de la subvención a favor de los sectores más vulnerables, es una medida de focalización que intenta modificar, en parte, el funcionamiento regresivo del mercado educativo, el cual funcionó hasta el momento entregando una subvención homogénea por estudiante, independiente de su nivel socioeconómico. Sin embargo, esta iniciativa sigue apostando a dar un mismo trato a los sostenedores públicos, como a aquellos privados, con independencia de si su establecimiento cobra cuotas obligatorias, o si éste lucra con los ingresos provenientes del Estado y de las familias. Este factor adquiere especial relevancia en el éxito que pueda tener la medida, considerando que, según datos al momento de la discusión de la SEP, 4 de cada 5 alumnos prioritarios se encontraba en el sector municipal (García Huidobro & Bellei, 2006), sector que ha sufrido un déficit presupuestario constante desde la municipalización de la educación ocurrida en los 80', y que ha afectado a las comunas más pobres del país. Hay que señalar de todos modos ciertas normas mínimas hacia los colegios del sector particular subvencionado, para que estos puedan optar a la SEP (no cobro ni selección a alumnos prioritarios). Cabe recordar igualmente que los establecimientos están en libertad de acción respecto a la solicitud de dicha subvención, siendo el sector municipal el que más se ha acogido a ésta. Cerca del 85% de los establecimientos educacionales que cumplen los requisitos están incorporados a la SEP, participando el total de los establecimientos municipales y 2 de cada 3 particulares subvencionados (MINEDUC, 2013).

---

<sup>84</sup> Los alumnos prioritarios son: las niñas y niños pertenecientes al Programa Chile Solidario; aquellos que contando con la caracterización socioeconómica de su hogar (en la actualidad la Ficha de Protección Social) se encuentren dentro del tercio más vulnerable; y quienes tengan como padres o apoderados a personas calificadas en el tramo A del Fondo Nacional de Salud. Tratándose de alumnos cuyos hogares no cuenten con la caracterización socioeconómica de su hogar, de acuerdo con los instrumentos señalados precedentemente, o que no hayan quedado comprendidos en las letras anteriores, para los efectos de su calificación como prioritarios, se considerará, en orden sucesivo, los ingresos familiares del hogar, la escolaridad de la madre y, en su defecto, la del padre o apoderado con quienes viva el alumno, y la condición de ruralidad de su hogar y el grado de pobreza de la comuna donde resida el referido alumno, en la forma que establece el reglamento.

La menor participación de los establecimientos particular subvencionados fue advertida como posibilidad en la discusión del proyecto de ley. El presidente de la Corporación Nacional de los Colegios Particulares<sup>85</sup> (CONASEP) señaló en dicha instancia que “el incentivo que supone un aumento de recursos para la escuela puede resultar insuficiente frente al costo que representan un excesivo control, mayor burocracia y pérdida de autonomía, costo que puede traducirse en la automarginación de operadores con experiencia y buenos resultados”<sup>86</sup>. El representante de dicha agrupación manifestó preocupación por “las amplias facultades de participación” del Ministerio de Educación, así como de agentes externos, los cuales no tendrán las mismas responsabilidades en el éxito o fracaso del Plan de mejoramiento, en tanto que serán los establecimientos los que reciban los premios o castigos, señalando que la participación del Ministerio debe limitarse y centrarse en la supervisión de resultados. Del mismo modo destacó una serie de dificultades que incluía el proyecto de ley, tales como la exigencia de un título profesional de al menos 8 semestres para los sostenedores, la imposibilidad de seleccionar a los alumnos desde pre kínder a 4° básico, lo que iría en perjuicio del proyecto educativo de cada establecimiento, y las medidas sancionatorias frente al incumplimiento de los requisitos, entre otras.

Los requisitos a los que se hace relación forman parte del Convenio de Igualdad de Oportunidades que han de suscribir todos los establecimientos, tanto del sistema público como privado, para poder recibir la SEP, el cual incluye también obligaciones y compromisos que los sostenedores se comprometen a cumplir en un plazo de cuatro años. Así, a los requisitos de no discriminación socio-económica ni académica, se suman obligaciones de tipo “administrativo” en donde se debe dar cuenta del destino de los recursos, así como de su uso efectivo en el plan de mejoramiento, y compromisos en relación a la mejora de los resultados académicos de los alumnos vulnerables. El cumplimiento de estos requisitos condiciona la entrega de la subvención, estableciendo un sistema de premios y castigos a la comunidad educativa según la eficiencia y eficacia con que respondan a los objetivos planteados.

La SEP, entonces, es una clara representación del surgimiento de un tipo de ejercicio de la política pública que condiciona los recursos estatales para los servicios cuya labor es hacer efectivo un derecho social, como lo es el derecho a la educación (y como lo consagra la LGE,

---

<sup>85</sup> La CONASEP, creada en 1977, es una de las agrupaciones gremiales del sector educacional más importantes del país, que reúne a sostenedores de establecimientos educacionales particulares, tanto subvencionados como pagados.

<sup>86</sup>Historia de la Ley n°20248. Pág. 320.  
[http://www.leychile.cl/Consulta/portada\\_hl?tipo\\_norma=XX1&nro\\_ley=20248](http://www.leychile.cl/Consulta/portada_hl?tipo_norma=XX1&nro_ley=20248)

a una educación de calidad), al cumplimiento de estándares y la obtención de resultados. Tal como se afirma en los antecedentes generales del proyecto de ley:

“Adicionalmente, la Subvención Escolar Preferencial introducirá un cambio decisivo en la relación entre el Estado y las escuelas. Hoy se entregan recursos sin importar que se haga con ellos ni los resultados obtenidos. Con la nueva subvención no sólo se desea dar más a los alumnos que más lo necesitan, sino que también se quiere asegurar que los recursos públicos sean aplicados con efectividad al aprendizaje, condicionándolos a resultados educativos objetivos, basados en estándares nacionales de aprendizaje y premiando a las escuelas que desarrollen adecuadamente los talentos de sus educandos”<sup>87</sup>.

Vemos en este tipo de iniciativas el funcionamiento de la *política social neoliberal*. Luego de una primera etapa de mera reducción del gasto público, y como correlato de aquello, de la labor de intervención estatal directa, surge un nuevo modo de “gestionar lo social”, en donde el Estado adopta la forma de Empresa y busca organizar su trabajo mediante el disciplinamiento que ejerce la forma de la competencia en los individuos y organizaciones, a través un juego de premios y castigos

“La política que, por inercia semántica, se sigue llamando <<social>> ya no sigue la lógica de un reparto de ganancias de productividad destinado a mantener un nivel suficiente de demanda para los beneficios de la producción masiva, sino que apunta a maximizar la utilidad de la población, aumentando la <<empleabilidad>> y la productividad, y a disminuir su coste mediante políticas <<sociales>> de un nuevo tipo, consistentes en debilitar el poder de negociación de los sindicatos, degradar el derecho al trabajo, disminuir sus costes, así como el monto de las jubilaciones y la caída de la protección social, todo ello en nombre de la <<adaptación a la mundialización>>”<sup>88</sup>.

Esta es la misma lógica que, por ejemplo, ha organizado las regulaciones a la profesión docente, basada en la *responsabilización por desempeño*. Ésta, si bien ha significado un aumento en términos de recursos, los vincula a un modelo de incentivos, el cual reconoce la labor docente sólo en tanto ésta produzca los resultados esperados, los cuales, en su manifestación más productivista, refieren al rendimiento académico que obtengan sus estudiantes en pruebas estandarizadas, como en el caso del SIMCE.

---

<sup>87</sup> Ibid. Pág. 31.

<sup>88</sup> Laval, C. & Dardot, P. (2013) La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Gedisa, Barcelona. Pág. 287.

La SEP se propone contribuir a un sistema más equitativo y de calidad, lo cual se plasma en su objetivo de igualar los resultados educativos (SIMCE) de los niños en que menos se invierte con los de mayores recursos. Para ello propone como estrategia, por una parte, aumentar las subvenciones para los alumnos prioritarios, y por otra, ligar dicha subvención a un sistema de control público de los establecimientos educativos. En esta política educativa entran en tensión aspectos conflictivos y no conflictivos<sup>89</sup>, pues si bien el aumento de recursos es visto como algo positivo, que beneficia a todos los actores del sistema, y no genera conflicto de intereses, el que se proponga aumentarlo por medio del sistema de subvención a la demanda, y condicionado a una serie de requisitos, pone cuestiones más estructurales de relieve, que remiten a los roles y responsabilidades del sector público y del privado, relación que ha marcado una constante tensión en las políticas sociales entre las demandas de la ciudadanía (movimientos sociales, sindicatos, colegios profesionales, etc.) y la política institucional.

En el segundo momento del “neoliberalismo pragmático”, que tendría sus inicios en el 2000, y que, como ya vimos, se caracteriza por la introducción de elementos de la nueva gestión pública y la gestión por resultados, elementos característicos de la privatización endógena de los sistemas escolares (Ball, 2004; 2007), el Estado comienza a tomar mayor preeminencia mediante un rol evaluador. Su acción, sin embargo, se ha centrado en fortalecer el mercado educativo intentando hacer funcionar las áreas en la que los privados se han mostrado incompetentes en su labor. Así, el dogma del mercado y la competencia ha sido fortalecido mediante la labor del Estado.

Hablamos del dogma del mercado pues, con mucha más evidencia en contra que a favor, éste sigue rigiendo la lógica de las políticas públicas. Así como sucede con la SEP, si bien hay un acuerdo amplio en la necesidad de entregar mayores recursos a los niños con mayores dificultades como una medida para promover la equidad del sistema, el hecho de que esta sea por medio de subsidios a la demanda, es decir, que copie el modelo del financiamiento cuyos efectos intenta reparar o disminuir es, al menos, *llamativo*.

---

<sup>89</sup> “Las políticas educativas pueden dividirse a grandes rasgos en dos tipos: aquellas que generan conflictos porque alteran correlaciones de fuerzas o afectan negativamente los intereses de algunos actores, y aquellas no conflictivas que benefician a muchos actores, y que no afectan intereses o no alteran los arreglos existentes. Al primer tipo de política corresponden en general, las que apuntan a mejorar la calidad y la eficiencia educativa... las políticas no conflictivas, por su parte, están vinculadas a la expansión de la matrícula y al aumento de los recursos educativos, son adaptables y muchas veces están sujetas a modificaciones...” Mizala, A. (2007) La economía política de la reforma educacional en Chile. Serie Estudios Socio/Económicos n° 36. Pág. 3.

“Aunque la necesidad de dar más recursos a las escuelas que educan a los niños más pobres es clara, no es evidente que el mecanismo para asignar estos recursos deba ser una extensión del sistema de subvención escolar a la demanda. Pese a que el país acumula más de dos décadas de asignación de recursos mediante el sistema de subvención, no existe ninguna evidencia empírica acerca de su efectividad para mejorar los aprendizajes. Todo indica que la subvención escolar, que pudo tener efectos dinamizadores del sistema educativo (estimulando la expansión y retención escolar), no ha aportado al mejoramiento de la calidad de la educación. Más aún, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y algunos académicos han señalado que sería precisamente el sistema de subvención a la demanda el que estaría acrecentando las inequidades educativas que esta ley pretende corregir”<sup>90</sup>.

El efecto contraproducente que podría tener la subvención a la demanda, como mecanismo de entrega de los recursos que contribuyan a la equidad del sistema, fue igualmente resaltado en la discusión del proyecto de ley. Del mismo modo, la responsabilidad que asume el gobierno frente al resguardo del derecho de la educación se ve también disminuida por la voluntariedad que rige el ingreso al proceso para obtener la subvención escolar preferencial. Si se pretende organizar el sistema en base a incentivos monetarios, se puede considerar como una medida consecuente el que se deje en libertad de acción a los sostenedores, los que ejerciendo su libertad de empresa pueden hacer un cálculo entre los costos y beneficios que implica la SEP. En este sentido respetar la libertad de empresa en el ámbito educativo, será dar preeminencia a los derechos de los sostenedores frente a los derechos de las familias y los estudiantes.

En la discusión del proyecto de ley, los sectores que abogaban por que la subvención se entregase a los establecimientos, en vez de a los estudiantes, señalaban la inconveniencia del sistema de subsidio a la demanda, en tanto es la educación pública la que se ha visto más afectada por el actual funcionamiento del sistema educativo, y es la que alberga la mayor cantidad de alumnos prioritarios. Mas, como argumentaban los defensores de dicho tipo de subvención, apoyar directamente a ciertos establecimientos, introduciría una distorsión en el funcionamiento del mercado, en tanto se podría generar una *retención forzada* de los alumnos de parte de dichos establecimientos con el fin de seguir recibiendo la subvención (Historia de la Ley 20248, 2006). Más que responder a temas pedagógicos o de equidad, entonces, sería una justificación económica que la subvención sea al alumno prioritario y no al

---

<sup>90</sup> García Huidobro, J. & Bellei, C. (2006) ¿Remedio para la inequidad? La subvención escolar preferencial Revista Mensaje, N° 547. Disponible en: [pdf](#). Visitado el 26 de diciembre de 2015.

establecimiento (y por lo tanto que no se dé prioridad al sector público), pues de otro modo se entorpecería la libre movilidad de los estudiantes. Frente al derecho a la educación de calidad para todos, ha de primar el libre juego entre la oferta y la demanda. Este argumento incluso se plantea como la defensa de la libertad de elección de los alumnos. Acá, el dogma económico, nuevamente, se impone frente al real funcionamiento del sistema, en donde los sectores más vulnerables son destinados a los establecimientos públicos que no los discriminan por sus condiciones sociales ni académicas. Es entonces la defensa del emprendedor educativo lo que se prioriza, siendo éste quien no se debe ver discriminado por el intervencionismo estatal, si éste quisiera apoyar la educación pública.

#### **4.1.1 ¿Equidad y Calidad?**

El segundo aspecto conflictivo de la SEP, y que marca una nueva forma de gestión de la política social, es la introducción de un sistema de rendición de cuentas, mediante el cual los establecimientos no sólo deben justificar el uso de recursos económicos, sino que deben demostrar su efectividad mediante el cumplimiento de una serie de compromisos definidos por el propio establecimiento en el “Convenio de Igualdad y excelencia educativa”, el cual debe tener como resultado final la mejora de los resultados de la prueba SIMCE.

El monto de la subvención escolar preferencial estará determinado tanto por el tramo en el que cursen los estudiantes (los recursos van disminuyendo a medida que los estudiantes van a cursos más avanzados) así como por el tipo de establecimiento. Éstos serán calificados como Autónomos, Emergentes o en Recuperación, según la sistematicidad en la que dichos establecimientos hayan mostrado buenos o malos resultados educativos, lo cual será definido principalmente según su puntaje SIMCE. Aquellos que estén mejor clasificados, recibirán más recursos y gozarán de mayor libertad de acción. Del mismo modo, será en base a la evolución del puntaje SIMCE como se evaluarán los resultados de los planes de mejoramiento, permitiendo a las escuelas subir o bajar de categoría, y en los casos más críticos puede significar incluso la intervención directa del establecimiento.

Al igual que con el sistema de financiamiento, que intenta mediante la misma lógica corregir las inequidades del sistema, se propone condicionar los recursos adicionales, que debieran permitir mejorar la calidad de las escuelas, a la buena o mala calidad de estas, “castigando” antes de empezar las intervenciones, a aquellas que muestren los peores resultados.

“...es injusto y sin fundamento que, para acceder a recursos que buscan superar la situación histórica de desventaja de las escuelas que educan a los más pobres, se ponga como requisito mostrar mayor efectividad al interior de un sistema que justamente produce esas desventajas. Se puede llegar al absurdo de “premiar” a escuelas cuyo mérito ha sido ser exitosas en la exclusión de los niños con mayores desventajas. El proyecto de ley confunde hacer equidad entregando más recursos a los más necesitados, con considerar esos recursos como un PREMIO (o “incentivo”) para las escuelas más efectivas”<sup>91</sup>.

En primer lugar, existen fuertes reparos a considerar los puntajes SIMCE como un reflejo de la efectividad educativa. Estos más bien parecen responder a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, poniendo en duda los efectos que pueda tener la escuela, sobre todo en sociedades tan desiguales como la nuestra. Aquellas escuelas que tienen mejores puntajes pueden conseguirlos mediante la selección de estudiantes que sean menos costosos de educar; estas escuelas serán premiadas, mientras que las escuelas que no ejercen ningún mecanismo de selección y en las cuales se encuentran concentrados los alumnos prioritarios, recibirán menos recursos. La lógica de los incentivos, tomada desde el universo empresarial para ser puesta en función en el mundo de los servicios sociales pone en tensión el objetivo de la equidad con el de la calidad. En segundo lugar, la reducción del concepto de calidad al rendimiento en pruebas estandarizadas implica una simplificación bastante limitada sobre el proceso de enseñanza, así como del proceso de aprendizaje y la relación que se crea en este complejo proceso entre el que enseña y el que aprende.

Vemos entonces que, frente a la posibilidad de asegurar el derecho a la educación, la política educativa busca más bien reforzar los efectos disciplinadores del mercado y la competencia para exigir la productividad de los actores educativos. Esto lo hace poniendo de relieve las responsabilidades individuales, y con ello logra armar un relato convincente sobre los problemas educativos del país y sus posibles soluciones. En este sentido, reconocemos como uno de los puntos fundamentales del relato educativo la repartición individual de culpas, según la cual la crisis de la educación no sería el efecto de un problema del sistema escolar, sino que sería tanto el problema de los niños y niñas con malos resultados, de los malos profesores, y de las malas escuelas.

La posibilidad de elección y la autonomía de la cual gozan las familias y los establecimientos, de cierto modo, los hace responsables a ellos mismos del funcionamiento

---

<sup>91</sup> Ibid. Pág 5.

del sistema. Según el discurso neoliberal, la libertad otorgada a dichos actores, quienes poseen un mejor conocimiento de su propia realidad y por lo tanto, son quienes pueden dar las respuestas más adecuadas frente a las dificultades que dicha realidad constituye, es por principio siempre más eficaz que la intervención directa de un poder centralizado. Dicho poder debe establecer las condiciones para asegurar la libertad de acción, pero al ser los propios individuos quienes eligen determinado curso de acción (elegir x colegio, contratar x profesor, por x jornada, ofrecer x materia, etc.) son, al mismo tiempo, responsable de los resultados que mediante éstos se generan.

#### **4.1.2 Las Ates y la invención de un nuevo mercado.**

Un elemento fundamental en esta nueva relación que establece el Estado y el sistema escolar, mediante la implementación de la SEP como una política que condiciona la entrega de recursos a la rendición de cuentas y logros de estándares educativos, es la incorporación de Asesorías Técnicas Educativas<sup>92</sup> (ATE) como parte de los procesos de mejora educativa. Si bien las escuelas tienen autonomía para definir sus estrategias de mejoramiento y cuáles serán las metas que se establezcan, deberán contar con una Asesoría externa, siendo obligatorio dicho requisito para las escuelas calificadas en recuperación, y opcional para las escuelas emergentes.

Las asesorías educativas no son un elemento nuevo en los programas de educación escolar, sino que han estado presentes en la mayoría de las iniciativas realizadas desde los 90' en adelante. “La noción básica de descentralización pedagógica (como complemento a la descentralización administrativa de la década previa) era entendida como un esfuerzo por institucionalizar procesos colectivos de trabajo técnico pedagógico entre los docentes al interior de su establecimiento”<sup>93</sup>. En dichos programas, sin embargo, era principalmente el Ministerio de Educación quien entregaba las asesorías, a diferencia de la SEP, que liberaliza dicho servicio, permitiendo la entrada de agentes privados, los que incluso pueden tener fines de lucro.

---

<sup>92</sup> Los servicios de Asesorías Técnicas Educativas podrán ser realizados por personas naturales o jurídicas, encargándose el Ministerio de Educación de elaborar un Registro Público de Personas o entidades Pedagógicas y Técnicas de Apoyo, las cuales deberán cumplir ciertos requisitos mínimos para poder ingresar a éste.

<sup>93</sup> Bellei, Osses & Valenzuela (2010) Asistencia Técnica Educativa: De la Intuición a la Evidencia. Ocholibro Editores. Chile. Pág. 52.

Así, el Estado se limita estrictamente a un rol supervisor, fortaleciendo su presencia en las tareas de ente regulador y financista, al mismo tiempo que privatiza los servicios técnicos-pedagógicos, los cuales antes entregados por el sector público, ahora han de ser adquiridos en el mercado de los servicios de asesoría externa, promovido y regulado por el Ministerio de Educación. Podemos ver en este proceso de descentralización pedagógica rasgos en común con el desarrollo de la descentralización administrativa. Ambos estarían fundamentados en la inadecuación del nivel central para realizar ciertas actividades a las cuales el nivel local respondería mucho mejor, en tanto es más cercano a los problemas que han de resolverse, y la responsabilización de los actores directamente involucrados los lleva a comprometerse de mejor manera en la consecución de los objetivos buscados. La descentralización se ha promovido como un proceso de modernización de la gestión pública, el cual mediante la diseminación del poder lograría una mayor eficacia en el desarrollo de las actividades. Ésta, sin embargo, en la práctica se ha constituido como un mecanismo de privatización de los espacios públicos, o una “democratización” en las coordenadas del mercado (Dávalos, 2012). La descentralización como proceso de reforma política del Estado, que transfiere cada vez más tareas hacia el sector privado, organizado mediante el mercado, se traduce en esta segunda etapa neoliberal pos dictatorial en el plano educativo en la tercerización de servicios educativos antes provistos por el Estado, en conjunto con una nueva forma gestión pública de lo *social*. En este sentido la ley SEP es sumamente ilustrativa del modelo de política pública que caracterizará la etapa actual, entremezclando elementos de privatización exógenas, con la creación de un nuevo mercado de las ATEs, así como de privatización endógenas, mediante mecanismo de evaluación y rendición de cuentas.

La descentralización pedagógica, en un comienzo promovida y ejecutada desde el sector público, si bien de manera más bien auxiliar y complementaria de las distintas intervenciones, buscaba fortalecer la autonomía de los establecimientos para que estos fueran capaces de generar estrategias propias para mejorar su gestión y la calidad de los aprendizajes. Dicho proceso de descentralización, sin embargo, no fue un proceso consensuado en sus fines ni en sus medios, sino más bien impuesto desde el nivel central

“...la participación de los supervisores ministeriales en su rol de proveedores de ATE no respondía a una demanda de los establecimientos: antes bien, estuvo regulada por las

estrategias y acciones que dictaminaban los programas de mejoramiento, centralmente diseñados, decididos e impulsados por la autoridad del Ministerio de Educación”<sup>94</sup>.

Al abandonar el Estado las asesorías, y dejarlas como campo de acción privada, se introducen nuevas formas de competencia dentro del sistema educativo, ahora entre los diversos proveedores de asesorías, quienes deben competir para que los establecimientos contraten sus servicios. Ello implica que las ATEs, de ahora en adelante, estructuran sus servicios según criterios de mercado, y por lo tanto es el principio de costo-beneficio el que guía la entrega de éstos. El funcionamiento de las ATEs será igualmente evaluado en función de los resultados obtenidos en los procesos de mejora escolar, y según éste ellas podrán seguir o no funcionando. Dicha situación, acentuada por el contexto mercantil, puede ir en detrimento precisamente de las escuelas más vulnerables, las cuales probablemente tengan menos capacidades previas, y pueden ser discriminadas por las ATEs que buscarán establecimientos en los que tengan mayores oportunidades de tener buenos resultados, siendo más rentable no trabajar en aquellos que más déficit socioeducativo presentan. Igualmente, el buen funcionamiento del mercado ATE presupone la capacidad de las escuelas de realizar una elección racional acerca de las Asesorías que contraten, expresando el mismo fenómeno que en el caso de los “consumidores de educación”.

La forma mercado en los servicios sociales no sólo puede mostrarse inconveniente en el sentido anteriormente descrito, es decir, en tanto que privilegia las consideraciones de costo beneficio, frente al resguardo de los derechos sociales, sino que la introducción del sector privado, para que pueda establecer negocios en torno al sistema educativo, aumenta la posibilidad de que los recursos no se gasten en los asuntos para los que fueron destinados, debilitando aún más el funcionamiento del sistema escolar, precisamente por medio de las medidas que buscaban fortalecerlo.

La regulación a distancia es una característica de las tecnologías de gobierno del nuevo Estado neoliberal, según la cual se reemplazan las intervenciones directas del Estado por un sistema mediante el cual, si bien no se actúa directamente definiendo las conductas de los individuos/instituciones, se las encauza por medio de una serie de instancias/instrumentos a los cuales deben responder (con la libertad acción otorgada por los procesos de descentralización administrativa y pedagógica), sin que sean responsabilidad del Estado los rendimientos individuales. Así, la asesoría externa se constituye en una herramienta de

---

<sup>94</sup> Ibid.

intervención de los establecimientos educativos, sin que el Estado tenga que asumir responsabilidades directas por el resultado de los procesos educativos.

“Subyace así a la SEP una apuesta que, coherente con el conocimiento acumulado sobre el tópico, acepta que para una mejora sostenible de los resultados escolares se requiere que las unidades asuman la tarea y fortalezcan sus capacidades de gestión (institucional y pedagógica), y plantea que el rol del Estado es crear las condiciones y asegurar los apoyos para que sostenedores de establecimientos escolares y directivos y docentes de las escuelas colaborativamente definan e implementen su trayectoria de mejoramiento”<sup>95</sup>.

En este cambio de paradigma de la política educativa, la mejora escolar debe lograrse a través de la propia comunidad educativa a nivel de cada establecimiento, distanciándose de la lógica verticalista de los programas estandarizados, para lo cual el Estado debe ocuparse de asegurar que se pongan en marcha los procesos de mejora y regular el servicio de las ATE. En este sentido, crear las condiciones y asegurar los apoyos, como rol del Estado, significa definir una normativa técnica, otorgar las subvenciones, monitorear el avance de las escuelas y evaluar sus resultados.

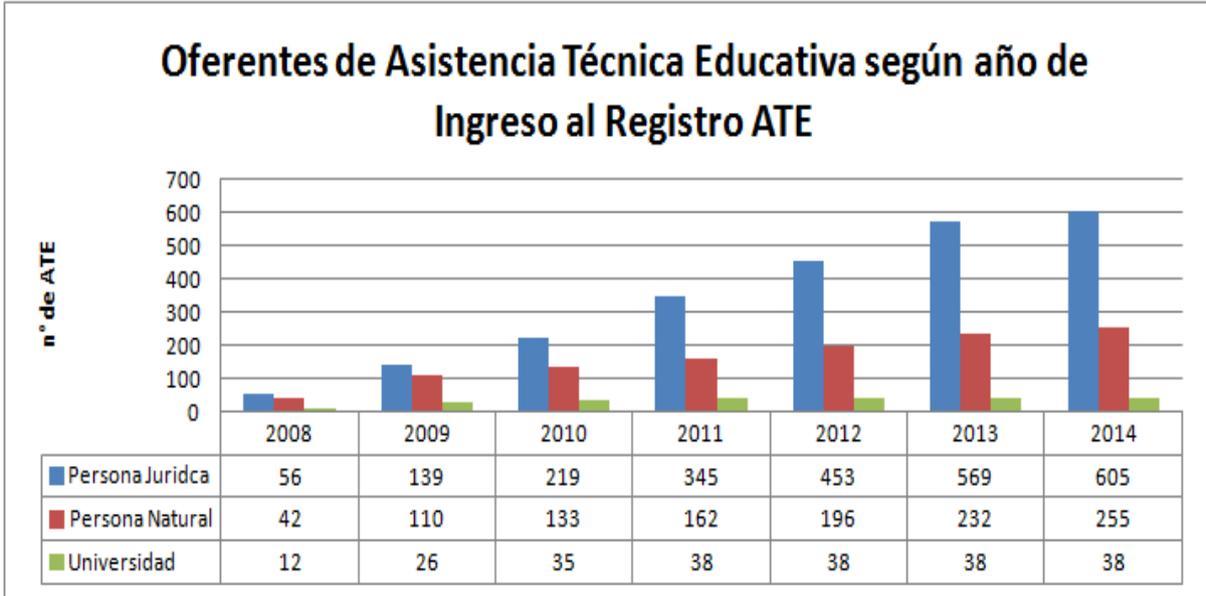
Habría dos supuestos, que no son explicitados por la SEP, pero que son fundamentales para el funcionamiento de los procesos de descentralización pedagógica que implica éste sistema: la configuración de un mercado ATE autoregulado y la entrega por parte de éste de servicios integrales (Asesorías Técnicas para el Desarrollo, 2014). En primer lugar, se supone la existencia de una demanda con ciertas capacidades previas, que le permitan poder elegir y demandar adecuadamente los servicios necesarios que respondan a sus realidades institucionales y socio culturales, a la vez que la existencia de un mercado de entidades o personas, que podrá responder efectivamente a dicha demanda, tanto en términos de cobertura, así como de pertinencia y calidad de los servicios a entregar. En segundo lugar, los servicios de asesorías externas han de dejar instaladas capacidades dentro de los establecimientos, de manera efectiva, es decir, que una vez finalizada la intervención, el conjunto de la comunidad educativa sea capaz de generar y mantener procesos de mejora educativa, que se traduzcan en resultados concretos.

---

<sup>95</sup> Asesorías para el desarrollo (2014) Estudio sobre el funcionamiento de los servicios de Asistencia Técnica Educativa (ATE) chileno. Informe final. Pág. 37.

El único mecanismo de regulación de la relación entre las instituciones educativas y las ATE es la dinámica mercantil, la cual debería generar espontáneamente la salida de los oferentes que no satisfagan las necesidades de la demanda. Solo el funcionamiento del mercado será el responsable de los resultados de este proceso, en el supuesto de que la calidad de los servicios será asegurada por la competencia de los distintos prestadores. Acá, el Estado se limita a establecer ciertas normas básicas para constituirse en ATE y formar un registro, dentro del cual los establecimientos pueden elegir a quienes contratarán.

**Gráfico n° 4.** Número de oferentes de ATE según tipo de personalidad jurídica (2008-2014)



Fuente: Datos Asesorías Técnicas para el Desarrollo, 2014.

Desde el 2008, con la implementación de la SEP, el número de oferentes de servicios de asesoría técnica educativa ha venido aumentando constantemente pasando de 110 inscritos en el 2008 a un total de 898 en el 2014. Los oferentes constituidos como Persona Jurídica son quienes más han crecido, aumentando en más de diez veces su número, y constituyéndose actualmente en el sector con más representación en el mercado ATE (67%), siguiéndolo las personas naturales (28%). En último lugar se encuentran aquellas ligadas a las universidades, quienes han visto estancada su oferta en los últimos años. Según un informe realizado el 2014 desde el 2008 hasta dicho año se han firmado 6250 contratos con 493 distintos oferentes.

Según el Informe del Estudio de Funcionamiento del sistema ATE, para el 2013 el 51,4% de los contratos ATE son realizados por tan solo 6 agencias, y de estas las dos con mayor número de contratos representan el 33,7% del total. Como vemos, es un mercado fuertemente

concentrado, no sólo en el caso de las agencias con personalidad jurídica, que son las que mayor cantidad de contratos firman, sino también en el caso de las personas naturales, sector en el cual una sola persona representa el 24% de los contratos asociados a dicha calidad jurídica.

Vemos entonces cómo, a pesar de una nueva retórica que se ha debido construir, en gran parte, gracias al movimiento estudiantil y su crítica a la educación de mercado, se siguen creando situaciones de mercado dentro del sistema escolar. La falta de regulaciones con la que se expandió el mercado ATE produjo una serie de situaciones irregulares, por ejemplo, que establecimientos entregarán grandes cifras a contratos realizados con ATEs perteneciente a su mismo sostenedor, entre otras irregularidades, llevó a que en el 2014 se presentase un proyecto de ley que prohíbe la existencia de ATE con fines de lucro.

## **4.2 La calidad educativa**

El problema de la calidad no sólo se ha constituido en el eje de la reflexión producida desde la institucionalidad en los últimos años, sino que igualmente ha permeado el discurso de investigadores, profesores, estudiantes, etc. El término *calidad* que abunda en los discursos de todos estos actores, sin embargo, dista mucho de tener una definición unívoca. La falta de contenido explícito que adopta la palabra, posibilita el diagnóstico compartido de diversos sectores y actores, incluso que representan visiones e intereses contrapuestos, de que la crisis de la educación es producto de su falta de calidad.

En este capítulo describiremos las diversas reflexiones sobre la calidad presentes en las discusiones sobre el sistema educativo y cómo éstas han ido configurando transformaciones en las formas de regular el sistema, nuevos instrumentos de medición, la creación de nuevas instituciones, etc. enmarcadas dentro de un nuevo modelo de gobierno caracterizado como el *new public management*.

### **4.2.1 Definición/implementación**

En primer lugar, ha de destacarse que el concepto de la calidad está ligado al análisis económico de los procesos del mundo laboral (Martínez, 2004). La búsqueda de la “gestión

científica” de los procesos productivos iniciada con F. Taylor, marcó ya desde inicios del siglo XX una preocupación constante del mundo empresarial por el aumento del rendimiento y de la eficacia, es decir, por lograr una organización tal que con menos recursos (económicos, humanos, etc.) se lograra producir más. La introducción de los análisis económicos al sector educativo, como ya vimos en el capítulo I, es posibilitada por la teoría del capital humano, según la cual dicho capital es uno de los factores explicativos del crecimiento económico, siendo la educación el elemento principal de dicho capital. Ello posibilitaría el paso del concepto calidad desde el sector privado al sector público

Una primera etapa de la reflexión acerca de la calidad iría del 60’ hasta los 90’ y estaría atravesada por el paso de un sistema centrado en expandir la oferta educativa, a uno preocupado por el fomento del rendimiento. La preocupación por la calidad se centra sobre todo en los insumos que alimentan el proceso educativo (currículo, infraestructura de la escuela, maestros), los cuales han de ser provistos principalmente por el Estado. Recordemos que la teoría del capital humano, en el contexto del modelo de desarrollo, requería que fuera el Estado el encargado de proveer y organizar la educación. Hay dos hitos importantes de esta etapa, que están en directa relación el uno del otro y que determinan el devenir de la preocupación por la calidad. Estos son, por una parte, la publicación en 1968 del informe Coleman y por otra, el movimiento de las escuelas efectivas. En dicho informe se concluía la escasa participación que jugaba la escuela en los logros de aprendizaje y en la movilidad social respecto al origen socioeconómico de los estudiantes norteamericanos.

Como respuesta al pesimismo generado por dichas constataciones, en los años 70’ se inicia el *movimiento de las escuelas efectivas*, el cual se basa en el fenómeno de ciertas escuelas que, atendiendo a un público similar, generan resultados divergentes. Los investigadores de la efectividad escolar plantean que si hay ciertas escuelas que pueden incidir en los resultados académicos, no es la institución/forma escuela la que está fallando, sino el modo de organización de ésta. Si es posible que la escuela impacte en la formación y futuro de los niños, pero no todas están cumpliendo esta labor, es necesario que se dé cuenta de qué es lo que están haciendo diferente las escuelas que logran buenos resultados. El movimiento de las escuelas efectivas intenta definir cuáles son los factores que influyen en el logro de los aprendizajes, y busca en base a ello generar propuestas para la mejora del sistema. Para ello, la investigación ligada a las escuelas eficaces se embarca posteriormente en el diseño de

sistemas de indicadores (de contexto, de entrada, de proceso y de producto) que pretenden *dar cuenta* de dicho fenómeno.

De esta primera etapa de reflexión acerca de los resultados divergentes generados por el sistema escolar, se extraen dos grandes conclusiones. La primera de ellas es que las variables que determinan la eficacia y eficiencia de la escuela no son necesariamente componentes internos al sistema; la institución educativa tendría una escasa influencia en los logros educativos de los estudiantes (10 o 15%) frente a los factores extraescolares. La segunda conclusión, ligada a la anterior, es que, frente al factor decisivo del origen socioeconómico de los estudiantes, el aumento del gasto público no parece tener una relación positiva directa con la mejora del rendimiento escolar.

“Estas “conclusiones” han llevado a un buen núcleo de economistas y sociólogos a estudiar a fondo la “caja negra” escolar, para tratar de explicar lo que ocurre al interior de las escuelas y determinar cuáles de las variables podrían aumentar el rendimiento educativo. Las críticas que han recibido los esquemas de análisis utilizados en los estudios input-output llevaron a un cambio en el planteamiento de los diseños de investigación, “cuyas nuevas ideas partían desde la perspectiva de que la escuela sí importaba”<sup>96</sup>.

Este, por ejemplo, ha sido precisamente el enfoque utilizado por eficacia escolar, el cual enfatiza más bien la cultura organizacional de las instituciones educativas como factor decisivo en la eficacia de ésta, desplazando la importancia de los insumos a los procesos educativos tales como las estrategias de enseñanza, el clima escolar, la motivación, entre otros.

En los 90’ se comenzaría a desarrollar una segunda etapa en la investigación sobre la calidad, marcada por un importante giro conceptual, mediante el cual la calidad se identifica principalmente con los resultados de aprendizaje. Este cambio conlleva otras innovaciones en la teoría educativa, como la importancia que se le atribuye al aprendizaje, la articulación entre calidad y equidad como motor para impulsar las reformas, y la relación directa que se establece entre la calidad educativa, y las competencias y rendimientos en relación a la “economía del conocimiento” (Martínez, 2004).

---

<sup>96</sup> Martínez Boom, A. (2004) De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización educativa en América Latina. Editorial Anthropos, Barcelona, España. Pág. 336.

El énfasis en los resultados de aprendizaje hace de la evaluación el mecanismo principal mediante el cual se busca la calidad de la educación, constituyéndose igualmente en un efectivo mecanismo de gobierno. Si bien el método de la evaluación ha sido una práctica constante en la institución educativa, éste cambia profundamente en las últimas décadas, modificando su objeto y finalidad. Estas transformaciones refieren tanto a su utilización como a cambios conceptuales, metodológicos y estructurales (A. Tiana, 1996). Se integran nuevos métodos de evaluación que expanden su ámbito de aplicación. Ya no sólo es el docente quien evalúa a los alumnos, sino que todos los actores del sistema han de ser sometidos a análisis. Esta nueva tendencia a la evaluación externa pretende relacionar dicho mecanismo con la gestión de las instituciones educativas y del sistema escolar como principal instrumento de poder político para el control del sistema desde el nivel central. Tal como señala un informe de la OEI acerca de la evaluación de la calidad “bien podría afirmarse que la evaluación no es sino una forma distinta y nueva de hacer política y, más concretamente de explicar las políticas por medio de los logros alcanzados o, eventualmente, fallidos”<sup>97</sup>

Los organismos internacionales han jugado un rol protagónico a la hora de establecer qué es la calidad y, sobre todo, como esta debe ser promovida. Esto, debido a la particular visión sobre la calidad, refiere principalmente a cómo ésta debe ser *medida*.

El Banco Mundial, una de las instituciones que más ha trabajado este tema, suele identificar la calidad educativa con los logros de aprendizajes de los estudiantes, medidos por pruebas estandarizadas (BM, 1995). Este organismo refiere a cuatro medidas a través de las cuales se puede mejorar la calidad de la educación: 1. El establecimiento de normas sobre los resultados de la educación, mediante el cual los gobiernos establecen objetivos de aprendizajes claros y definidos para las materias básicas; 2. Apoyo a los insumos que mejoran el rendimiento, de los cuales se señalan: la capacidad y motivación por aprender de los estudiantes, los contenidos que se enseñan, el tiempo de aprendizaje, las herramientas que facilitan la enseñanza y el aprendizaje, y la capacidad pedagógica de los profesores (manejo de la materia y capacidad de enseñarla); 3. La adopción de estrategias flexibles para adquirir y utilizar dicho insumos; 4. La vigilancia de los resultados.

---

<sup>97</sup> OEI (1994) Evaluación de la calidad de la Educación. VII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la OEI, celebrada en Buenos Aires del 26 al 28 de octubre de 1994. <http://www.rieoei.org/ocivirt/rie10a09.htm>

En línea con las medidas promovidas en el Consenso de Washington, y que dan cuenta de la preeminencia de las ideas neoliberales a nivel internacional, las medidas del Banco Mundial tienden a fomentar la creación de un mercado educativo como mecanismo de mejoramiento de la calidad por medio de la competencia. Basados en la concepción de la elección como forma privilegiada de participación de las familias en educación, plantean la conveniencia de un sistema compuesto por varias instituciones educativas (en todos los niveles), que ofrezcan servicios educativos diferenciados, señalando que: “La existencia de varios tipos de programas e instituciones hace que los padres y los alumnos tengan cierta posibilidad de elegir, lo que a su vez debería servir de incentivo para suministrar educación de calidad en forma eficaz en función de los costos”<sup>98</sup>. Si todos los establecimientos ofrecieran el mismo servicio, no habría incentivos para que éstos elevarán su calidad mediante la competencia. En este sentido la autonomía escolar es la que posibilita que cada establecimiento puede diferenciarse del resto, en tanto tiene la libertad elegir mediante qué estrategia competir (mediante una infraestructura llamativa, cursos de idiomas, preparación para la Prueba de Selección Universitaria (PSU), o una jornada escolar más extensa, etc.)

En este sentido, la autonomía de las instituciones educativas es fundamental para el éxito del mercado educativo. Dicha autonomía debe operar a nivel administrativo y financiero. En lo que respecta a la autonomía administrativa esta refiere a la flexibilidad para asignar los recursos (organización de la jornada escolar, duración del año académico, idioma de instrucción y personal), de modo de aumentar la eficacia del aprendizaje. La autonomía financiera hace relación a que el Estado no asegure (al menos *a-priori*) el financiamiento de las instituciones educativas, sino a que se implementen medidas financieras mediante las cuales dichas instituciones sean responsables ante las familias y la comunidad, a la vez que estas ejercen mecanismos de control sobre su funcionamiento, generando así los incentivos necesarios para que las escuelas mejoren su calidad. Dentro de dichas medidas se encuentra el financiamiento vía donación, el fomento a la diversificación de ingresos, los créditos educacionales, el financiamiento basado en el producto y la calidad, subsidios de capacitación al portador, etc.

Fortalecer la autonomía escolar, financiera y administrativa, es un elemento fundamental para el Banco Mundial en el funcionamiento adecuado del mercado educativo, en tanto si bien las medidas de financiamiento local y la descentralización podrían contribuir a la responsabilidad

---

<sup>98</sup> Banco Mundial (1995) Prioridades y estrategias para la educación: Exámen del Banco Mundial. Primera edición en español, enero de 1996. Washington, D.C. Pág. 156.

y autonomía escolar, señalan, esto no se produciría automáticamente, poniendo como ejemplo el caso chileno.

Haciendo el ejercicio inverso, podríamos ver que la autonomía escolar, entendida como capacidad de las escuelas de competir en el mercado educativo, puede ser promovida incluso sin la descentralización y el financiamiento local. Esta es una discusión que puede ser interesante en el contexto de un posible proceso de desmunicipalización de la educación en Chile que siga manteniendo mecanismos como el subsidio a la demanda (condicionado por matrícula, y quizás en el futuro se podría agregar otros condicionante como notas o porcentaje de materias aprobadas, etc.) o el financiamiento basado en el producto y la calidad, como los incentivos por desempeño, medidas que se han ido fortaleciendo en la mecánica de nuestro sistema educativo.

En referencia a los insumos educativos, el Banco recomienda que estos no sean entregados directamente por el nivel central, sino que las “compras” se realicen a nivel local, para que su uso y disposición goce de una mayor flexibilidad. Recordemos que dentro de dichos insumos se encuentran las/os profesoras/es, y que por lo tanto la mayor flexibilidad para dichos recursos es también un llamado a la flexibilización laboral de los trabajadores de la educación.

Por último, en lo que se refiere a la vigilancia de los resultados, el Banco Mundial señala que “La orientación hacia los resultados significa que las prioridades de la educación se determinan mediante el análisis económico, el establecimiento de normas y la medición del cumplimiento de las normas”<sup>99</sup>. El análisis económico incluye la tasa de rentabilidad, es decir, el cálculo acerca de qué inversión educativa (en general se refiere al nivel educativo en que se ha de invertir) genera mayores ganancias, para que el gobierno oriente según dicho análisis sus políticas públicas. Esto quiere decir que las prioridades deben determinarse según un cálculo de costo-beneficio. Para ellos, el beneficio de la educación es la mayor productividad de la mano de obra, señalando que:

“La educación contribuye al crecimiento económico a través del incremento de la productividad individual resultante de la adquisición de aptitudes y actitudes, y a través de la acumulación de conocimientos. La contribución de la educación se puede calcular por su efecto en la productividad, que se mide comparando la diferencia de ingresos a

---

<sup>99</sup> Ibid. Pág. 124.

través del tiempo de las personas con y sin un tipo determinado de educación con el costo para la economía de producir esa educación”<sup>100</sup>.

Los resultados en relación al aprendizaje deben medirse por medio de normas que establezcan los niveles de rendimientos esperados, lo cual debe estar ligado a un sistema de incentivos, mediante el cual se impulsaría al sistema a obtener mejores resultados. En este sentido, uno de los objetivos que se señala en el informe del Banco es que la medición del rendimiento puede utilizarse para “responsabilizar a las escuelas del rendimiento de los alumnos”.

Por otra parte, resulta interesante ver cómo el Banco Mundial interpreta la influencia de los factores “externos a la escuela” en el rendimiento educativo. En relación a esto señala que:

“La capacidad y motivación de los estudiantes para aprender están determinadas por la calidad del medio familiar y escolar, el estado de salud y nutrición del estudiante y sus experiencias de aprendizaje previas, inclusive el grado de estímulo por parte de los padres. La principal fuente de capacidad y motivación para aprender de los niños es la familia, a través de las dotes genéticas y del suministro directo de nutrientes, de atención de la salud y de estímulo...Los estudios que comparan los efectos de la influencia de la escuela y la familia llegan a la conclusión de que más del 60% de las diferencias de rendimiento de los estudiantes se pueden atribuir a características individuales y familiares”<sup>101</sup>.

Hablar de características “individuales y familiares” y no sociales o de clase deja ver la lógica de responsabilización personal que finalmente definiría las trayectorias educativas, como parte de este afán de reducir la pobreza a un problema monetario de falta de ingreso generado por el mismo individuo o núcleo familiar afectado, y no por el funcionamiento del mercado laboral, la estructura productiva o las dinámicas de acumulación, se hace incluso referencias a las “dotes genéticas” de las familias.

A pesar de que desde los años 60, con el informe Coleman, se confirma la influencia decisiva de factores exógenos a la escuela en los procesos de aprendizaje de los estudiantes, las propuestas para mejorar la educación no suelen apuntar a trabajar sobre ese (al menos) 60% de condiciones que afectan el desempeño educativo. Más bien, parecería que, tras señalar el condicionamiento social, se ignora lo que significa éste para el funcionamiento del sistema

---

<sup>100</sup> Ibid. Pág. 23.

<sup>101</sup> Ibid. Pág. 102.

escolar, apostando a su capacidad de funcionar como un espacio cerrado, y constituirse, frente a un entorno deficiente, en un lugar eficaz de aprendizaje. Este es el desafío que han tomado los promotores de la *escuela efectiva*, la cual está ganando cada vez más influencia en la política nacional, legitimándose como el camino indicado para lograr la calidad del sistema.

“[recomendación 5] La reforma educacional debiera concentrarse, de ahora en adelante, en generar escuelas efectivas, con profesores efectivos. La meta a corto plazo tiene que ser: subsidiar solamente escuelas efectivas y favorecer la permanencia en el sistema únicamente de profesores que muestren efectividad probada mediante procedimientos rigurosos de evaluación”<sup>102</sup>.

Según el análisis de X. Bonal y A. Verger (2011) el Banco Mundial, desde el 95’ vendría construyendo una agenda educativa en expansión que ya desde la publicación de “Prioridades y Estrategias para la educación”, pretende avanzar más allá del problema del financiamiento de los sistemas educativos, para promover reformas que impacten en la regulación curricular y la gobernanza de la oferta de educación. En la década de los 90’ las principales recomendaciones del Banco se centraron en la descentralización de los sistemas educativos y la necesidad de implementar una reforma curricular. Con el cambio de década, estos ámbitos pierden cierto interés (ya varios países han adoptado, con un mayor o menor grado de ortodoxia, gran parte de los programas del Banco), y son reemplazados por la necesidad de modernizar la gobernanza de los sistemas educativos mediante mecanismos de rendición de cuentas, sistemas de incentivos y un mayor fortalecimiento de la influencia del sector privado.

El giro estratégico en la teoría que sustenta el Banco Mundial, y que le permite ampliar cada vez más su área de influencia dentro de la configuración de los sistemas educativos, es el paso desde reformas centradas en los insumos hacia reformas que evalúen y fiscalicen la utilización de estos y su efectividad en los procesos de aprendizajes. Como lo plantean los autores: “¿Qué significa para el Banco Mundial ir más allá de políticas basadas en inputs? El Banco interpreta dicha premisa como un cambio en la gobernabilidad y gestión de los centros

---

<sup>102</sup> Brunner, J.J. y Elacqua (2003) Informe sobre Capital Humano en Chile. Universidad Adolfo Ibáñez. Recomendación 5 [http://www.oei.es/etp/informe\\_capital\\_humano\\_chile\\_brunner.pdf](http://www.oei.es/etp/informe_capital_humano_chile_brunner.pdf). Consultado el 2 de diciembre del 2015.

educativos y de los profesores, y como un ajuste de las reglas financieras y los mecanismos de incentivos con el objetivo de conseguir el aprendizaje para todos”<sup>103</sup>.

En este sentido, este giro implicaría igualmente pasar desde un énfasis en el sistema hacia la preeminencia de los individuos como los sujetos responsables de la calidad educativa. Si antes la política pública tendía al fortalecimiento del sistema por medio de la entrega de los recursos necesario para tener buenas instituciones (con independencia de cuáles fueran dichos recursos), lo que se busca ahora es que la política educativa sea capaz de generar una institucionalidad tal que ,mediante una serie de mecanismo (que operen en diversos niveles), logre presionar a todos los individuos al cumplimiento de objetivos establecidos externamente, de los cuales tienen constantemente que rendir cuentas, señalando los expertos que:

“La nula o escasa rendición de cuentas a las que están afectas las escuelas es, posiblemente, la principal falencia institucional de nuestro sistema educativo. Si ella no se corrige, no se revertirá el descuido general, del que se ofrece evidencia, en el que transcurre la enseñanza en Chile. Ese descuido, seguramente, explica nuestros magros resultados. Urge, entonces, generar los instrumentos e instituciones para que las escuelas se sientan presionadas a hacerlo bien”<sup>104</sup>.

#### **4.2.2 La calidad como horizonte de la reforma**

El tema de la calidad se instala a nivel global como fundamento y motor para la reforma de los sistemas educativos, en lo que refiere tanto a sus objetivos como a su funcionamiento. Dicha reforma para mejorar la calidad de los establecimientos estaría referida fundamentalmente a dos aspectos: la creación de un cuasi mercado que introduzca la competencia entre los proveedores de educación (para que los padres elijan su producto, el cual se distinguiría por su calidad) y, en estrecha relación con esto, agencias centralizadas de evaluación y fiscalización que midan los aprendizajes y puedan dar garantías de la calidad de éstos.

---

<sup>103</sup> Verger, A. & Bonal, X. (2011) La estrategia educativa 2020 o las limitaciones del Banco Mundial para promover el "aprendizaje para todos". *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 117, Pág. 917-918.

<sup>104</sup> Beyer, H. (2001) Falencias institucionales en educación: reflexiones a propósito de los resultados del TIMSS. *Estudios públicos* n° 82. Págs. 5-33.

Es este segundo aspecto el que comienza a tomar fuerza en las políticas educativas desarrolladas en Chile a partir de los 90' -mediante la construcción de una cultura y una institucionalidad evaluadora- que toma como base los cambios ya realizados por la dictadura en el sistema educativo. Estos, al ser comprendidos como la base necesaria para la modernización del sector de educación, fueron fortalecidos por el Estado. La calidad educativa, decretada como objetivo gubernamental, fue asumida siguiendo una lógica mercantil, tanto en el funcionamiento administrativo y financiero de los establecimientos educativos, como con los objetivos sociales de la educación puesta al servicio del crecimiento económico. Como ejemplo de esto, podemos remitirnos al Informe de Capital Humano en Chile (Brunner, J. & Elacqua, G, 2003) en el cual se señala que:

“Chile necesita focalizar sus políticas educacionales en la calidad de los conocimientos y competencias que adquieren las personas. Antes importaba cuántos se educan y con qué medios e insumos. Ahora en cambio importa más cuánto se educan y con qué impacto sobre los niveles de productividad de la economía. La política educativa debe generar un conjunto de dispositivos y procedimientos que presionen a las escuelas a elevar su efectividad”<sup>105</sup>.

Es interesante notar que el fortalecimiento del rol vigilante y fiscalizador del Estado en Chile fue promovido en el contexto del movimiento estudiantil<sup>106</sup>, en particular en el del 2006, cuando se intentó “canalizar” las demandas sociales mediante la creación de un “Consejo Asesor”, fruto del trabajo del cual se generaron dos importantes medidas: el cambio de la Ley Constitucional de Educación (LOCE) a la Ley General de Educación (LGE), y la creación de un Sistema Nacional de Aseguramiento de la calidad (SNAC).

Los intelectuales del sector oficialista reconocen en este esquema, un modelo que recupera para el Estado un rol protagónico frente a la innegable primacía del mercado durante las últimas décadas. Por ejemplo, Martinic describe esta nueva institucionalidad centrada en la calidad como parte de una segunda etapa en el transcurso del establecimiento de un Estado

---

<sup>105</sup> Brunner, J. & Elacqua, G. (2003) Informe Capital humano en Chile. Recomendación n°4. Pág. 8. Disponible en: [http://www.oei.es/etp/informe\\_capital\\_humano\\_chile\\_brunner.pdf](http://www.oei.es/etp/informe_capital_humano_chile_brunner.pdf). Visitado el 26 de diciembre de 2015.

<sup>106</sup> Un documento del Banco Mundial (2007) titulado *El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile* y publicado un año después de este proceso incluso señala que “...Chile enfrenta un desafío importante en cuanto a mejorar la calidad de la educación para poder competir en un mundo cada vez más globalizado. En efecto, los estudiantes manifestaron su preocupación por la calidad y la equidad como principal motivo de la huelga nacional de estudiantes secundarios que se llevó a cabo en mayo y junio de 2006”(Pág. 10), dando cuenta de la instrumentalización de las demandas estudiantiles a favor del establecimiento de un sistema que poco o nada tenía que ver con el cambio de fondo que buscaban los estudiantes para desarmar el modelo de mercado educativo.

evaluador (Martinic 2010). Según el autor, nuestro sistema educativo habría atravesado en los últimos 30 años dos grandes reformas que han modificado tanto el paradigma de la educación, como la organización del sistema. La primera se refiere al paso del Estado docente al Estado Subsidiario, que desde los 80' se dio con la creación del cuasimercado educativo mediante la introducción de actores privados en la provisión de servicios educativos, en la transferencia de la administración desde el nivel central al nivel municipal, y la introducción del mecanismo de competencia como regulador del sistema. Esta habría sido una reforma *hacia fuera* en la cual el Estado limita drásticamente su influencia en el sistema, tanto en el ámbito del financiamiento como en la provisión y administración de éste. En los 90' se habría iniciado un nuevo ciclo de cambios *hacia adentro* que, a diferencia de la etapa anterior, rescata para el Estado un rol más activo, sobre todo, en tanto institución reguladora, mediante el control del currículo, la pedagogía y la evaluación de resultados. Las políticas públicas, en este contexto, tienen por objeto incidir en los procesos y prácticas pedagógicas para mejorar la calidad y equidad del sistema, ya que la intervención en la organización institucional de éste fue descartada.

En el 2006 se generaría un nuevo punto de inflexión de la política educativa que pondría de manifiesto la tensión entre dos visiones ideológicamente en conflicto, pero coexistentes en las distintas políticas del sector: por una parte, el modelo de mercado, según el cual la calidad se produciría automáticamente como fruto de la competencia y, por otro lado, el rol preponderante que debiera jugar el Estado en la meta de una educación de calidad.

“Esta tensión se enfrenta definiendo políticas que equilibran los dos principios y que son propios del modelo de regulación definido como “Estado evaluador”. En este marco, las políticas favorecen, por un lado, la libre elección y autonomía de los establecimientos y, por otro, la definición de metas educativas a lograr acordadas a través de un contrato entre el Estado y las unidades descentralizadas”<sup>107</sup>.

Si bien concordados con la caracterización de un nuevo modelo de Estado Evaluador que tiene lugar en los últimos años en Chile, nos parece, sin embargo, que no existiría tal componente dicotómico entre el modelo del mercado y un mayor rol del Estado en la consecución de una educación de mayor calidad, sino que precisamente dicho modelo se basa

---

<sup>107</sup> Martinic, S. (2010) Cambios en las Regulaciones del Sistema Educativo. ¿Hacia un Estado Evaluador? En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.) ¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo. Unesco/Universidad Católica. Stgo. de Chile. Pág. 60.

en una sinergia entre ambas instancias. Esta sinergia entre mercado y Estado es precisamente la novedad del Estado neoliberal que caracteriza al neoliberalismo pragmático maduro en Chile, instalando nuevas formas de gestión en el ámbito educativo, basadas en la primacía de la evaluación.

Guy Neave, quien instala el concepto, describe al Estado Evaluador como:

“una racionalización y redistribución general de funciones entre el centro y la periferia, de manera tal que el centro conserva el control estratégico global, por medio de palancas políticas menores en número, pero más precisas, constituidas por la asignación de misiones, la definición de metas para el sistema y la operación de criterios relativos a la calidad del producto”<sup>108</sup>.

Este nuevo tipo de gobierno nace como respuesta de coyuntura a la crisis del Estado de Bienestar<sup>109</sup>. Dicha crisis refería tanto a los principios como al contexto económico en el cual éste se encontraba, marcado por una situación financiera que afectó el desarrollo de todas las áreas que el Estado tenía a su cargo, a la vez que la presión demográfica empeoraba las condiciones de financiamiento de los programas sociales. Paralelamente, el surgimiento del Estado Evaluador se enmarca en la configuración de una nueva “ética social” basada en la lógica competitiva del mercado. Por ello, la figura del Estado evaluador refiere a una profunda transformación de la relación entre el Estado y el ámbito público y privado, y a una nueva forma de gobierno basada en la regulación *a distancia*.

Elliotts plantea que la función evaluadora es esencial para la transformación de un *Estado proveedor* a un *Estado comprador*, función mediante la cual éste puede influir indirectamente en el suministro de los servicios y así modular su calidad. La auditoría sería el mecanismo principal de control indirecto que tiene a disposición el Estado Evaluador, cuyo objetivo es el escrutinio del actuar de las instituciones proveedoras en relación al principio precio/calidad.

“La auditoría VFM (value for money audit) obliga a las empresas y a sus empleados a rendir cuentas por las tres “E”: adquirir los recursos en los mejores términos *económicos*

---

<sup>108</sup> Neave, G. (1990) "La educación superior bajo la evaluación estatal". Universidad Futura vol.2 n°5. México. Pág 8.

<sup>109</sup> Neave acuña este concepto en el estudio del gobierno estatal en relación al sistema de educación superior en Europa desde los 80'.

posibles, asegurarse de que los recursos utilizados producen el máximo rendimiento (eficiencia) y garantizar que los resultados se ajustan a lo previsto en el programa de tareas y actividades (eficacia).”<sup>110</sup>

Como señala el autor, esta tecnología de control, propia del sector privado, se basa en la combinación de conocimientos y técnicas de contabilidad y gestión empresarial, que tienen como objetivo regular el rendimiento de las empresas. Su traspaso del sector privado al sector público, como mecanismo que garantiza la calidad y la rendición de cuentas a la sociedad en general, busca legitimar una nueva forma de gestión pública, en la cual las instituciones públicas deben ser reorganizadas para funcionar como organizaciones de negocios. Así, las instituciones que deben someterse a las auditorías deben reorganizarse en función a principios empresariales.

#### **4.2.3 Calidad y evaluación. Un modelo de gobierno.**

El modelo del Estado evaluador en nuestro país tendría como primer momento las reformas ocurridas desde el 94’ hasta el 2005, centradas primordialmente en la pedagogía y el currículo, etapa en la que se buscó generar una “cultura de la evaluación”. Luego, y como fruto de los procesos de transformación motivados por las protestas estudiantiles del 2006, tendría lugar un segundo periodo en el cual se estableció la necesidad de formular una nueva institucionalidad y modificar el marco regulatorio del sistema. El Estado evaluador como modelo de regulación del sistema educativo es presentado por el oficialismo como una alternativa al modelo de cuasimercado (Martinic, 2010). En éste nuevo modelo, la competencia entre las escuelas como motor de funcionamiento del sistema sería desplazada por los mecanismos de evaluación. Mediante la evaluación y la presión externa se espera que los establecimientos respondan al desafío de la calidad. El sistema de *accountability* en el cual se apoya el Estado Evaluador, se basa en la definición de estándares y responsabilidades que cada actor del sistema educativo debe cumplir, y requiere de la implementación de sistemas de evaluación y fiscalización, que permitan modular la acción de los individuos mediante el requerimiento de cumplir objetivos determinados.

---

<sup>110</sup> Elliott, J. (2002) La reforma educativa en el Estado Evaluador. Perspectivas, vol. XXXII, n° 3, Septiembre. Pág. 6.

“Los nuevos sistemas de rendición de cuentas son bastante diferentes a los anteriores, que estaban centrados en el cumplimiento de normas. La preocupación actual es lograr que las escuelas se preocupen y se hagan responsables de la calidad de los procesos y resultados educativos más que del cumplimiento de normas y reglamentos. Deben rendir cuenta a una autoridad interna/externa. Ello implica, por ejemplo, informar a instancias de supervisión, a organizaciones de más alto nivel tales como superintendencia u otra instancia y a los propios padres y comunidad educativa”<sup>111</sup>.

La introducción de este nuevo modelo de gobernanza del sistema educativo chileno fue impulsada con especial énfasis por diversos organismos internacionales. En el año 2004 el informe “Revisión de políticas nacionales de educación: Chile” encargado a la OECD por el Ministerio de Educación señalaba que el funcionamiento del sistema educativo chileno estaba afectado por una ideología que le otorgaba una importancia injustificada a los mecanismos de mercado en la mejora de la educación, la cual hace que toda reforma, que toda política, se vea limitada por dichos mecanismos. Según este informe, la falta de supervisión produce una distancia insalvable entre las reformas del Ministerio de Educación y la práctica escolar, que impide la correcta implementación de éstas.

Frente a la ineficiencia que se observa de los mecanismos de mercado para influir en la calidad del sistema, una de las principales recomendaciones del informe es la implementación de estándares altos y definidos, y la mejora de la capacidad interna del sistema para su implementación. “Los temas de construcción de una capacidad inicial y el nexo supervisión-práctica-estándares-desarrollo profesional están al centro de las recomendaciones del equipo de revisión para hacer avanzar el sistema educacional chileno”<sup>112</sup>. Según el informe, el rol supervisor del Estado vendría a ejercer la función de presión que el mercado habría encargado a los padres, pero que estos fueron incapaces de cumplir, sobre todo en los sectores de menor capital económico y cultural.

Tanto el cambio de la LOCE como la creación del SNAC fueron posibles mediante el acuerdo de todos los sectores políticos que conformaban el gobierno en el marco de un “Acuerdo Nacional por una educación de calidad”. El consenso fue expresado en nueve puntos considerados fundamentales para el mejoramiento de la educación: 1. Una

---

<sup>111</sup> Ibid. Pág. 68

<sup>112</sup> OECD (2004) Revisión de políticas nacionales de educación: Chile. Pág. 289. [http://www.oecd-ilibrary.org/education/revision-de-politicas-nacionales-de-educacion-chile\\_9789264021020-es;jsessionid=7q58r9hp8agn4.x-oecd-live-02](http://www.oecd-ilibrary.org/education/revision-de-politicas-nacionales-de-educacion-chile_9789264021020-es;jsessionid=7q58r9hp8agn4.x-oecd-live-02) Visitado el 7 de diciembre del 2015.

institucionalidad pública más sólida que permita dotar a la educación de un sistema de aseguramiento de la calidad; 2. Definición clara de los roles de cada uno de los actores de la comunidad educativa; 3. Una nueva estructura curricular para elevar la calidad de la educación; 4. Garantizar la eficiencia y la transparencia de todo el sistema educacional; 5. Asegurar y desarrollar la autonomía; 6. Normas de no discriminación arbitraria y selección; 7. Financiamiento; 8. Un nuevo Consejo Nacional de Educación; 9. Mantener y desarrollar un sistema educacional de provisión mixta. Estas medidas mantienen como impulso central de la calidad la libertad de elección de los padres, pero fortalecen al sector público como un ente fiscalizador que, mediante el control, sanciones y la generación de información, apoyará la toma de decisiones de las familias.

En el mensaje del ejecutivo con el que se inicia el proyecto de Ley que crea la Superintendencia de Educación se señala que las reformas deben abordar “la modernización de la gestión de la educación pública y el financiamiento y su rendición de cuentas”<sup>113</sup> (Historia de la Ley N° 20.529). La creación de la Superintendencia de Educación y de la Agencia de la Calidad de la Educación, concebidas como instituciones de carácter esencialmente técnico, son las que encarnarían esta modernización del poder público. La Superintendencia tiene como misión “Contribuir al aseguramiento de la calidad y el ejercicio del derecho a la educación parvularia y escolar, mediante la fiscalización del cumplimiento de la normativa, la rendición de cuentas, la gestión de denuncias y la provisión de información, con un sentido de eficiencia, eficacia, transparencia y participación”<sup>114</sup>, mientras que de la Agencia se señala que “sus funciones centrales son evaluar y orientar al sistema educativo para contribuir al mejoramiento de la calidad de las oportunidades educativas.”<sup>115</sup>.

La modernización del marco institucional del sistema educativo tendría entonces como sus pilares la evaluación y la fiscalización. La calidad será promovida, de este modo, a través de un régimen de incentivos informado por la labor de ambos organismos. Como se puede vislumbrar, el objetivo de la calidad en los términos señalados, puesto como elemento central de la reforma, requiere de la existencia de un *Estado evaluador* que no se encarga de proveer educación de calidad, sino de regular la actuación de los actores del mercado educativo al definir las reglas del juego, el cual, sin embargo, aunque más reglamentado, sigue siendo su juego, el juego del mercado. “Por tanto, la calidad de la educación cumple un rol

---

<sup>113</sup> Véase <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1028635>

<sup>114</sup> <http://www.supereduc.cl/nosotros/que-es-la-superintendencia/mision.html>

<sup>115</sup> Véase <http://www.agenciaeducacion.cl/nosotros/quienes-somos/>

administrativo no solo orientado a los establecimientos educacionales sino a re-situar el rol del estado en la educación, subordinando su quehacer a las demandas del mercado”<sup>116</sup>

Como plantea el senador Muñoz Barra<sup>117</sup> en la discusión sobre la creación de la Superintendencia: “Regular la prestación de dicho servicio, generar indicadores de calidad y evaluar resultados son requisitos básicos para enfrentar las fallas del mercado educacional.”. Siguiendo esta misma línea, en otra de las intervenciones el Senador Ricardo Núñez<sup>118</sup> cita un informe del Banco Mundial del 2004, encargado por el MINEDUC, en el cual se señala que la competencia y el mercado en el caso chileno no han podido por sí solos asegurar la calidad del sistema educativo.

Vemos entonces como, a lo largo del desarrollo de la política educativa neoliberal, tienen lugar elementos dispersos relativos a la evaluación y a rendición de cuentas que van convergiendo para dar forma a un gobierno educativo basado en los principios de la nueva gestión pública. El SIMCE y su difusión cada vez mayor, los incentivos por desempeño en primer lugar de carácter colectivo y posteriormente a nivel individual, los estándares de aprendizaje, las políticas que condicionan los recursos a la consecución de resultados, tal como la SEP, los planes de mejora educativa, entre otros, van tejiendo el entramado de un nuevo modelo basado en la responsabilización por desempeño.

En este contexto se modifica, igualmente, el papel que el Estado debe jugar en relación a la mejora del sistema educativo. La conjugación de todos los elementos que hemos revisado -el contexto general de la teoría del capital humano en el escenario neoliberal, la preocupación de la calidad en tanto resultados cuantificables, la gestión y presión externa como elementos potenciadores de la mejora- dan cuenta de la necesidad en este periodo de que el Estado adopte un rol vigilante y fiscalizador. Así, en este nuevo esquema se le encomienda a éste la tarea de crear sistemas de control y medición que apunten a garantizar la calidad educativa,

Compartimos la lectura de Eduardo Cavieres sobre la relación entre calidad/estado/mercado que se configura en la nueva agenda educativa, quien señala que:

“...incluso para revertir o regular la privatización de los establecimientos, el Estado debe hacerlo conforme a una racionalidad en base a la calidad educativa puesto que es la forma

---

<sup>116</sup> Cavieres, E. (2014) La calidad de la educación como parte del problema. Revista brasileira de educacao, vol 19 n° 59. pp. 1033-1051 Pág. 1038.

<sup>117</sup> Profesor y político chileno, militante del Partido Por la Democracia.

<sup>118</sup> Profesor, sociólogo y político chileno, militante del Partido Socialista.

adecuada para no entorpecer el desarrollo del sistema conforme a los desafíos de la economía global en donde la competencia entre instituciones y la privatización siguen ocupando un rol central”<sup>119</sup>

Cavieres señala que el objetivo de la calidad es funcional a los procesos de privatización. Ello es así, en cuanto la privatización se presenta como compatible con el principio de la igualdad social, ya que la calidad favorecería a aquellos más rezagados socialmente. Son los sectores más vulnerables los que más necesitan de una educación de calidad, y los que menos reciben de ésta. La competencia haría que el nivel general de la educación mejorara. Los privados aportan con innovación, y hacen que incluso el sector público, caracterizado generalmente como un sector estancado, que no tiene incentivos para mejorar, forme parte de la mejora. Según el autor, la opinión de que la mejora del sistema escolar pasa principalmente por tomar medidas que eleven la calidad de la educación es compartida por los principales investigadores de políticas públicas de educación en Chile, quienes marginalizan la discusión sobre la *educación pública*.

Esta tendencia de dejar la educación pública al margen de la discusión sobre el sistema educativo encuentra apoyo también en el ámbito internacional. La OCDE, por ejemplo, señala como principal problema de la educación chilena la calidad de ésta, acusando la falta de participación del Estado en establecer estándares de aprendizaje y mecanismos que hagan a las instituciones cumplirlos (OECD 2004, 2011). Igualmente, el Banco Mundial señala en el Informe “El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile”, publicado el 2007, que:

“...resulta útil analizar los detalles del sistema educativo en Chile para comprender mejor de qué modo los mecanismos de mercado pueden contribuir a incrementar los resultados del aprendizaje escolar. En efecto, Chile ha realizado reformas importantes tendientes a proporcionar a las familias la opción de elegir la escuela; reformas que la mayoría de los chilenos ya ha aceptado ampliamente. Un logro concreto de la reforma ha sido el aumento de la cobertura y la retención. Según nuestro punto de vista, es poco probable que la vuelta a un sistema en el que el financiamiento no “siga” al alumno produzca las mejoras deseadas respecto de la calidad y la equidad de la educación. Por el contrario, fortalecer las funciones de aseguramiento de la calidad de cada uno de los participantes del sistema

---

<sup>119</sup> *Ibíd.* Pág. 1039.

educativo chileno probablemente produzca las mejoras en calidad y equidad que reclama la sociedad chilena.”<sup>120</sup>

El Banco Mundial sin ninguna justificación, más allá del dogma económico, plantea que los mecanismos de financiamiento, en relación a si este debiera entregarse a las instituciones o a los “usuarios”, no tendría relación con la calidad y equidad del sistema educativo, y que toda la atención debiera centrarse en la creación de un sistema de aseguramiento de la calidad. Ello manifiesta la poca importancia que para este organismo tendría la diferencia entre si es un proveedor privado o público el que entrega el servicio educativo, en total desconexión con la evidencia que ha generado el sistema de mercado en Chile, en donde la introducción de agentes privados no ha impactado positivamente en términos de calidad/resultados, y si ha tenido un impacto negativo en términos de equidad, produciendo un sistema con altísimos grados de segregación. La capacidad de los privados para otorgar una educación de mejor calidad es un a priori en la teoría del Banco Mundial que ha estado presente a lo largo de todos sus informes y recomendaciones, y según la cual condiciona el financiamiento de sus proyectos.

Podemos ver entonces como el objetivo de la calidad representa un nuevo mecanismo de gobierno educativo que señala claros lineamiento de acción respecto al modo y ámbito al que debe dirigirse la intervención estatal, en total acuerdo con el argumento de Cavieres quien señala que:

“...la calidad educativa forma parte de un esquema más amplio de redefinición de la relación entre lo público y lo privado y, por tanto, de la relación entre Estado y mercado. El contexto general lo constituye la necesidad de reformar y modernizar al Estado de manera que el mismo pueda ayudar al fortalecimiento de los mercados apoyando la competencia económica y el intercambio comercial...”<sup>121</sup>.

Las tecnologías de gobierno del segundo momento del periodo neoliberal posdictatorial, finalmente, dan cuenta de la transformación del Estado en un Estado neoliberal, por medio del cual es posible expandir los procesos de privatización y mercantilización del sistema escolar, precisamente, mediante el avance de las intervenciones estatales.

---

<sup>120</sup> Banco Mundial (2007) El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile. Pág 16. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTCHILEINSPANISH/Resources/EducacionChile.pdf> Visitado el 2 de junio del 2015

<sup>121</sup> Cavieres, E. op. cit. Pág. 1038.

## CONCLUSIÓN.

El recorrido realizado mediante el análisis de los tres principios constitutivos del actual sistema escolar chileno y las tres políticas públicas mediante las cuales éstos se han llevado a la práctica -Financiamiento compartido, Subvención Escolar Preferencial y Sistema Nacional de Aseguramiento de la calidad-, nos permite destacar ciertos rasgos esenciales del funcionamiento de dicho sistema, entendido como dispositivo de gobierno neoliberal.

1. Al nivel de la política de la educación es posible distinguir un cambio fundamental entre el periodo de neoliberalismo utópico y de neoliberalismo pragmático. Ciertamente es en el segundo periodo donde podemos distinguir más claramente una política de la educación propiamente neoliberal. Las medidas de financiamiento y administración que afectaron al sistema educativo en la dictadura formaron parte de una reforma estructural del Estado. Mediante ésta se llevó a cabo una reestructuración general de la provisión de los servicios públicos, entre los cuales se encontraba el sector de educación. Dichos cambios, sin embargo, parecían no considerar la especificidad del dispositivo escolar, sino que las reformas fueron impulsadas, como en las otras áreas, asimilando el sistema y las instituciones públicas, simplemente, a cualquier otra empresa más. En este sentido se esperaba que, por medio de una política que apoyara la iniciativa privada e introdujera la competencia en el sistema escolar, el sistema escolar mejorase sin necesidad de mayores esfuerzos.

En el marco de la crítica general de la administración estatal como causante del mal funcionamiento de las empresas públicas, la racionalidad neoliberal utópica centra en el foco de su política en el reemplazo de los actores estatales por el sector privado.

Como ya vimos, el individuo es la figura central del neoliberalismo en dos sentidos fundamentales. En primer lugar, el individuo posee una superioridad ontológica (Guzmán, 1991), lo cual determina a cualquier organismo mayor a respetar la primacía del individuo, por el cual dichas sociedades son constituidas. Ellas, en tanto existen sólo en función a los individuos, deben hacer del resguardo del interés individual su objetivo principal. Esto no significa que deban responder a objetivos particulares, sino que el Estado debe asegurar un sistema que permita a todos tener las mejores condiciones para desarrollar sus propios objetivos, un sistema que promueva todos los intereses a pesar de la divergencia entre ellos. Y dicho lugar es el

mercado. Según lo expuesto en la investigación, esto se traduce en la introducción del principio de Subsidiariedad, mediante el cual se asegura que el Estado no monopolice las actividades que pueden ser realizadas por los organismos intermedios y los individuos.

El principio de la subsidiariedad, instalado por la dictadura y mantenido hasta la actualidad, es uno de los pilares del sistema escolar neoliberal. Éste asegura la participación y apoyo de los privados desde el Estado, sin hacer distinciones entre el sector público y privado. En el recorrido por la política educativa posdictatorial advertimos cómo las iniciativas de Financiamiento Compartido y la Subvención escolar preferencial fortalecen el rol subsidiario del Estado, al mismo tiempo que sigue incentivando la participación privada en desmedro de lo público. Podemos confirmar dicha situación mediante el incremento del número y matrículas en establecimientos privados y el aumento de la proporción del gasto privado en relación al público en el financiamiento escolar, el cual es solventado por las familias chilenas. Igualmente, se sigue propiciando la participación de los privados, por medio de la creación de nuevas situaciones de mercado, tal como sucede con la tercerización de las Asesorías Técnicas Educativas (ATE).

En segundo lugar, la primacía del individuo refiere al carácter esencialmente fragmentado del conocimiento y la incapacidad de centralizar la información que tienen los organismos mayores (Estado). Ello implica que es el individuo quien siempre goza de un mejor conocimiento de las circunstancias, y que, por lo tanto, puede realizar un mejor cálculo entre costos y beneficios para emprender sus acciones. Así, y en complementariedad con el principio de la subsidiariedad, la libertad de elección constituye otro de los principios fundamentales del neoliberalismo.

El mercado como lugar de realización de los objetivos individuales, el rol subsidiario del Estado en el resguardo del correcto funcionamiento del mercado, y la acción individual en vez de la acción centralizada (estatal), asegurada por la libertad de elección, como el principio más eficaz para el progreso (material e inmaterial) de la sociedad, serían los elementos necesarios y suficientes del orden utópico neoliberal. Pero la utopía neoliberal sólo pudo mantenerse a punta de cañón, eliminando, material o simbólicamente, todo lo que amenazara el sueño neoliberal.

El inicio a la transición democrática, como se intentó demostrar en esta investigación, no implicaría un abandono de la racionalidad neoliberal, sino una transformación de ésta, la cual le otorga la flexibilidad necesaria para seguir operando en el sistema democrático. En este sentido, la transición pierde su carácter ambiguo por medio del estudio del neoliberalismo como práctica gubernamental. Esta ambigüedad del periodo pos dictatorial, en la cual los gobiernos se debatirían entre un mayor o menor nivel de participación del Estado *frente* al mercado y al sector privado, se desvanece al constatar que la especificidad de dicho periodo descansa en la privatización del Estado, por medio de la cual se logra la expansión de la lógica neoliberal, a través de la práctica estatal, reorganizada bajo la racionalidad mercantil.

El despliegue generalizado de la lógica mercantil, que caracteriza al neoliberalismo en tanto racionalidad, alcanzaría un grado mayor de madurez por medio del refinamiento de las tecnologías de gobierno que caracterizan al Estado Evaluador. En este sentido, planteamos que sólo en este periodo puede constituirse como tal una *política de la educación neoliberal*, mediante la reapropiación de la teoría del capital humano y la articulación entre los procesos de globalización y el surgimiento de un nuevo modelo económico (que apunta a la generación de valor por medio del conocimiento), cuyo correlato es la educación como eje de la política económica y social.

Este conjunto de circunstancias permite la mercantilización del conocimiento y la fetichización de la relación pedagógica. Se hace del conocimiento un bien transable en el mercado, el cual debe seguir las mismas reglas de intercambio que cualquier relación comercial entre la oferta y la demanda. Pero el conocimiento no es simplemente un *bien de consumo*, no es este aspecto de su mercantilización lo que manifiesta la especificidad de la educación neoliberal, pues cuando se compra educación, no se está *gastando* dinero, sino *invirtiendo*. Y no sólo se está invirtiendo en algo, sino que se está invirtiendo en alguien. Se hace así, entonces, de todos los individuos de la sociedad, un agente económico y una mercancía. Las familias invierten en sus hijos, los estudiantes invierten en sí mismo, el Estado invierte en su población.

Una inversión es un dinero empleado en algo que en el futuro producirá dinero. En este caso, comprar educación, vender trabajo, ganar dinero, por el lado de la demanda. Y comprar recursos humanos y materiales, vender educación, ganar dinero, por el lado de la oferta.



La ecuación, presentada de éste modo, no parece tan compleja. Pero ésta, como toda decisión de inversión, plantea una serie de cálculos de costos y beneficios que apuntan a aumentar los rendimientos del capital. Y este es un punto fundamental en la política educativa neoliberal.

Como pudimos relevar en el análisis de la política de la educación de los organismos internacionales, para el paradigma imperante el valor de la educación consiste en

aumentar la productividad de la futura fuerza laboral. Igualmente, la educación será capaz de producir mayor valor en tanto sea de mejor *calidad*. Ésta, como ya vimos, refiere a la efectividad del proceso de aprendizaje en relación a los resultados educativos. Así, el desarrollo del sistema escolar bajo la política de la educación neoliberal se articula en torno al eje de la evaluación de los rendimientos de todos los actores del sistema: la evaluación de los estudiantes mediante pruebas estandarizadas como indicador de la calidad de la escuelas; la evaluación a los profesores, que si bien no es obligatoria ni generalizada, ha ido expandiéndose, al igual que las remuneraciones en base al desempeño; la evaluación de los establecimientos y sus autoridades mediante logros de indicadores, estándares, rendición de cuentas, y un largo etcétera, que como todo parece indicar, se irá acrecentando en el tiempo.

2. El carácter pragmático con el cual caracterizamos al neoliberalismo pretende dar cuenta de cómo éste opera adecuándose a la realidad en la que se encuentra y, por lo tanto, manteniéndose fiel a la práctica más que a su teoría. Así, éste se va construyendo por medio de las soluciones que va detectando sobre las fallas de mercado, lo cual hace sin abandonar la idea del mercado como el mejor ordenador de los asuntos sociales. El Estado neoliberal es una herramienta fundamental para enfrentar dichas fallas, sin tener que lidiar con los problemas característicos del Estado de Compromiso. Por una parte, éste se reorganiza según una lógica empresarial, procura un uso eficiente de sus recursos, creando un sistema tal que sean los propios individuos los responsables de gestionar los servicios/derechos que antes eran asegurados por el Estado. Esto es aún más evidente en la enseñanza superior, en el caso del Crédito con Aval del Estado, mediante el cual el Estado se transforma en financista para que los estudiantes se

endeuden con la banca privada para costear su educación universitaria, mayoritariamente, en instituciones privadas. Así, por otra parte, también promueve la expansión del sector privado, en tanto se le entregan mayores recursos desde el Estado.

En el Chile de la década del 90' la preocupación por la equidad marcó fuertemente el discurso de la reforma educativa iniciada en 1993, siendo dicha problemática el enfoque general que adoptó la política social que debía enfrentar la precaria situación del país. Recordemos que para el año 1990, las cifras de pobreza alcanzaban al 38,6% de la población, siendo un 13% de pobreza extrema (Casen 2011). Frente a dicho escenario los gobiernos se deben enfrentar, por una parte, a la preocupación por una sociedad sumamente inequitativa, fruto de las transformaciones económicas que despojaron a gran parte de la sociedad de sus derechos básicos, ahora privatizados, y que veían sus necesidades mínimas apenas cubiertas o simplemente insatisfechas. Dicha preocupación, podía ser abordada mediante dos estrategias, que referían a la mantención o transformación del sistema económico. Como ya sabemos, fue la segunda estrategia la que siguió el nuevo bloque en el poder, y la política social se utilizó como método de legitimación del neoliberalismo. En este sentido, la preocupación por la equidad se manifestó como una inquietud acerca de cómo lograr que todos, o al menos la mayor parte de la población, pudiera disfrutar de los beneficios del crecimiento económico y de la modernización del país, beneficios que eran posibles gracias al sistema económico imperante.

Por otra parte, y en directa relación con lo expuesto, la política social debió regirse por los principios del neoliberalismo, es decir, la primacía de la acción privada individual, y el respeto a la libertad de mercado. Ello se traducía en una política social focalizada y asistencialista, que si bien, en términos de recursos significó una diferencia no menor con el periodo dictatorial, marcado por el abandono del Estado en sus labores de producción y proveedor de servicios sociales, no modificó las reglas de juego neoliberal.

Como vimos, esto significó un aumento del gasto público, pero mantuvo: el rol subsidiario del Estado; la importante y creciente presencia del sector privado en educación; la descentralización del sistema; la libertad de enseñanza como libertad de empresa; la libertad de elección de las familias; y la libertad de selección de los colegios. Las reformas apuntaron a buscar la equidad por medio de la entrega de mayores recursos, intentando equiparar las condiciones materiales, focalizados en la población más pobre.

Podríamos describir la serie de políticas y programas llevados a cabo como una reforma que pretendía mediante una mejora de la infraestructura, el aumento de gasto per cápita por alumnos, y el aumento de la jornada escolar, equiparar las condiciones de aprendizaje para todos los estudiantes que asistan al sistema escolar. Que todos tengan lo mismo (en la escuela, por cierto), para que todos aprendan lo mismo.

Cuando se identifica que la competencia no tiene el efecto esperado en el mejoramiento del sistema escolar, se plantea la necesidad de que el Estado asuma un mayor rol en el regulamiento del sistema. Ahora bien, esta constatación no cuestiona la competencia como motor del progreso, ni señala que el Estado deba ir a contrapelo de la lógica mercantil. Al contrario, se le encarga a éste producir las condiciones para que los establecimientos sean permeables a los incentivos económicos (Jofré, 1988). Así, mediante diversas iniciativas se va gestando una cultura de la evaluación y de la rendición de cuentas (Falabella, 2015) que apunta precisamente a la introducción de tecnologías de autonomización y responsabilización, constitutivas de las nuevas formas de gobierno neoliberal que caracterizan al neoliberalismo chileno contemporáneo.

Más allá entonces de la reestructuración del funcionamiento del sistema educativo mediante las medidas de descentralización, libertad de elección y subsidiariedad, que pretendían regular la provisión del servicio educativo al introducirlo en las coordenadas del mercado, la política de la educación neoliberal, sobre esta base, se constituye expandiendo la competencia, la autonomía y la responsabilidad, desde los establecimientos, hasta abarcar a todos los actores del sistema educativo, quienes constantemente enfrentados a situaciones de mercado deben internalizar la lógica mercantil.

A fines de los 90' y principios del 2000, es decir, en el segundo momento que distinguimos del periodo neoliberal pragmático, la evidencia de la desigualdad de los resultados educativos entregada por el SIMCE y las pruebas estandarizadas internacionales, a las que Chile se sometió, pone en jaque al sistema educativo como mecanismo de promoción social. Es en este momento cuando parece haber un giro en la política educativa, la que inspirada por los mismos principios neoliberales establecidos hace más de 30 años, traspasa su foco de acción hacia los agentes educativos. En este sentido, esta segunda etapa evidencia el funcionamiento de la política social neoliberal madura.

Esta política neoliberal madura se caracteriza por el gobierno mediante tecnologías de autonomización y de responsabilización. Dichas tecnologías dan cuenta de nuevas modalidades de gestión de lo social, que tienen su origen en el mundo privado, generadas por el *management* empresarial en su constante e insaciable búsqueda de mayor productividad, lógica que penetra cada vez con más fuerza el ámbito de lo público, y que marcan una nueva forma del Estado de *producir lo social*.

Ya transitado el momento neoliberal utópico, en el que el Estado abandona su labor de proveedor de servicios sociales, la “vuelta” del Estado sólo es posible mediante el acoplamiento de nuevas formas de gestión social y el mercado. El refinamiento de las tecnologías de gobierno de esta segunda etapa del periodo neoliberal intenta colmar aquellos espacios en donde la lógica del mercado libre no pueden generar los resultados esperados, en tanto los sujetos no se comportaron como los individuos racionales (cuyas elecciones responden al cálculo de utilidad) que presupone el desarrollo del juego económico

Los problemas del sistema educativo, entonces, parecieran plantearse no desde una perspectiva estructural, sino más bien *agencial*. El modelo es correcto, pero los actores que lo llevan a cabo parecen no poder responder de manera adecuada a los incentivos del mercado, debiendo el Estado encargarse de reforzarlos. Las reformas que se realizan siguiendo este principio son justificadas por medio del discurso de la *calidad*, mediante el cual se busca legitimar nuevas vías de privatización del sistema educativo, sobre todo en modalidades endógenas. La privatización endógena del sistema escolar chileno implica el despliegue de nuevas tecnologías de gestión social, las cuales afectan el accionar del Estado a la vez que el sentido e impacto de éste como hacedor o asegurador de *lo público*.

Estas nuevas formas que referimos como tecnologías de autonomización y responsabilización son los pilares de la política social neoliberal, la cual es una política social basada no en la solidaridad del conjunto, sino en la capitalización individual, de costos y de beneficios, en la cual el Estado se encarga de garantizar un escenario que le permita al individuo gestionar sus propios recursos (su capital humano) para mejorar sus condiciones de vida. Garantizar dicho escenario significa que el Estado asume principalmente un rol evaluador, cuya labor puede resumirse en la elaboración de estándares de aprendizaje y de desempeño, y la fiscalización de éstos.

Si bien podemos constatar que la competencia sigue siendo un elemento fundamental en el funcionamiento del mercado escolar, ya no se espera que ésta sea generada tan sólo por medio de la elección de las familias. La ineficacia de las elecciones de los consumidores de educación hace necesaria la intervención del Estado bajo las claves recién explicitadas, proponiendo la evaluación como nuevo mecanismo de control del sistema. Un ejemplo de ello es la creación del Sistema Nacional de aseguramiento de la calidad, que ha de funcionar como un verdadero SERNAC educativo, asegurando a los consumidores la calidad del producto adquirido. Éste se presenta sobre todo como un sistema de orientación técnica, cuya tarea es modernizar la gestión pública del sistema educativo. Sin embargo, el carácter técnico con el que se busca legitimar y justificar su ejercicio y los principios que lo sustentan, ocultan el sentido político que opera por medio de la modificación de la provisión y gestión de los servicios públicos. El Estado debe auxiliar al mercado educativo, el cual no logró que los consumidores de educación ejercieran en el sistema escolar una presión por el alza de la calidad del producto educacional.

Si bien el Estado Evaluador marca un cambio, y en ese sentido, una alternativa al modelo de cuasimercado (Martinic, 2010), en tanto éste se compromete con mayores regulaciones para el funcionamiento del mercado educativo, el nuevo modelo es una alternativa que sigue avanzando en la mercantilización del sistema escolar, priorizando iniciativas de privatización encubierta de la educación. Así, el intervencionismo del Estado, tal como lo ha demostrado la política educativa chilena, no es contrario ni contraproducente al desarrollo del mundo privado ni de los intereses particulares que éste representa. En este sentido el estudio realizado en esta investigación sobre las políticas educativas chilenas, nos permite afirmar que el avance del Estado no es contrario al desarrollo del neoliberalismo.

La preocupación por los resultados, sostenida como función y propósito de las instancias de gobierno, mediante el discurso de la calidad, tiende a marginalizar la discusión por la educación pública. En este sentido mantenemos que, en el neoliberalismo pragmático, a diferencia del tópico, no se trata simplemente de un desprestigio de lo público, que ciertamente sigue presente en los sectores más liberales, sino de volver borrosa la barrera entre lo público y lo privado, haciendo irrelevante dicha distinción. Si lo único que importa son los resultados, no importa quién sea el que ofrezca un servicio, mientras éste sea de calidad. Entonces, existe un doble juego en las formas de gestión social, que por un lado intentan modificar los modos de acción de los individuos e instituciones para hacer que estos respondan de manera correcta a

los incentivos del mercado y, por otro lado, instaurar un nuevo sentido de lo público, alejado de la capacidad integradora del Estado que se avanzó paulatinamente en construir mediante el modelo de Estado de Compromiso.

Finalmente, el análisis realizado nos permite esbozar ciertas reflexiones acerca del porvenir de la agitada agenda educativa chilena que, como señalamos con anterioridad, nos enfrenta al complejo escenario de una política que, avanzando en la desprivatización y democratización de ciertos aspectos fundamentales del sistema escolar, sigue impulsando el funcionamiento de éste mediante dinámicas mercantilizadoras. De este modo, por ejemplo, la ley que prohíbe el lucro, la selección y el copago, elementos determinantes de la segregación educativa, y por lo tanto factores fundamentales en los grados de democratización del sistema, deja intacto el rol subsidiario del Estado, al mismo tiempo que fortalece la privatización endógena del sistema, mediante los sistemas de evaluación y rendición de cuentas mediante los cuales se pretende incidir en la calidad de la educación ofrecida por los establecimientos

Uno de los puntos fundamentales del escenario actual, a nuestro parecer, es que el discurso de la calidad vuelve irrelevante el carácter de la propiedad de los establecimientos, pues se pretende que el apoyo estatal sea comprometido con independencia de esto. Dicha situación se ejemplifica tanto en el nivel primario y secundario, en el cual se seguirán entregando más recursos a los establecimientos privados subvencionados, para cubrir la brecha de ingresos que generará el fin del copago, así como en el nivel superior, mediante la subvención a instituciones privadas para asegurar la gratuidad de los estudiantes correspondiente al 40% más vulnerable del país. De este modo se pretende legitimar el traspaso de recursos públicos a instituciones privadas, apelando a la no discriminación y a la igualdad de trato para todos los estudiantes, con independencia del carácter privado o estatal de las instituciones a las que éstos asisten.

Como se desprende del estado actual del sistema educativo chileno, la igualdad de trato entre el sector público y el privado, se ha traducido, necesariamente, en la precarización del sector público, el cual tiene cada vez menos representación en el total del sistema. Así, cabe preguntarse si, en el futuro, esta tendencia seguirá al alza, promovida precisamente por estas políticas recientes que facilitan el acceso a instituciones privadas, hasta que el sector privado absorba por completo, o casi por completo, al sector estatal,

La pregunta por lo público comienza a tomar una relevancia estratégica dentro de la discusión política en torno a estas problemáticas, que ciertamente excede el ámbito de la educación. ¿Qué es lo que define lo público?, ¿puede existir lo público sin lo estatal?, son preguntas que incitan a la reflexión acerca de cuáles son las implicancias políticas de esta transformación radical que supondría lo *público neoliberal*.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

Agacino, R. (2006) Hegemonía y contra hegemonía en una contrarrevolución neoliberal madura. La izquierda desconfiada en el Chile post-Pinochet. <http://www.cipstra.cl/download/transformaciones/Hegemon%C3%ADa%20y%20Contra%20hegemon%C3%ADa%20en%20una%20Contrarrevoluci%C3%B3n%20Neoliberal%20Madura%20-%20Agacino>, Consultado el 10 de octubre del 2015

Almonacid, C. (2006) La educación particular subvencionada como cooperadora del Estado. [www.uchile.cl/documentos/almonacid\\_75179\\_2.pdf](http://www.uchile.cl/documentos/almonacid_75179_2.pdf) Consultado el 10 de septiembre del 2015.

Asesorías para el Desarrollo. (2014). Estudio sobre el funcionamiento de los servicios de Asistencia Técnica Educativa (ATE) chileno: informe final. Encargado por MINEDUC y PNUD. Santiago, Chile: Barrera, D., De la Fuente, L., Miño, M., Miranda, N., Román, S., Raczynski, D.

Ball, S. (1999) Labour, Learning, and the Economy: a 'policy sociology' perspective. *Cambridge Journal of Education*, Vol. 29, n° 2, 1999. pp. 195-206.

Ball, S. (2004) Education for Sale! The commodification of Everything?. King's Annual Education Lecture 2004, University of London <http://nepc.colorado.edu/files/CERU-0410-253-OWI.pdf> Consultado el 5 de noviembre del 2015.

Ball, S. & Youdell, D. (2007) Privatización encubierta en la educación pública. *Internacional de la Educación V Congreso Mundial*. Informe preeliminar. Instituto de Educación. Universidad de Londres.

Banco Mundial (1996) Prioridades y estrategias para la educación: Examen del Banco Mundial. Primera edición en español, enero de 1996. Washington, D.C.

Banco Mundial (2007) El diseño institucional de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile. <http://siteresources.worldbank.org/INTCHILEINSPANISH/Resources/EducacionChile.pdf> Consultado el 2 de junio del 2015.

- Baraona, P. (1990) Chile en el último cuarto de Siglo. Texto de la conferencia dictada en el ciclo "Historia de Chile en los siglos XIX y XX", Universidad Finis Terrae (septiembre 1990). Santiago de Chile, Estudios públicos. Págs. 45-57.
- Bellei, C. (2007) Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia. Revista Pensamiento educativo, Vol. 40, N°1 pp. 285-311.
- Bellei, Osses & Valenzuela (2010) Asistencia Técnica Educativa: De la Intuición a la Evidencia. Ocho libro Editores. Chile.
- Bellei, C. (2013) El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. Estudio Pedagógicos XXXIX, n° 1. pp. 325-345.
- Bellei, C. & Vanni, X. (2015) En S. Schwartzman (Edit.) Education in South America, Bloomsbury Publishing, 2015.
- Bourdieu, P. (2007) "El sentido práctico" Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Brunner, J.J. y Elacqua (2003) Informe sobre Capital Humano en Chile. Universidad Adolfo Ibañez [http://www.oei.es/etp/informe\\_capital\\_humano\\_chile\\_brunner.pdf](http://www.oei.es/etp/informe_capital_humano_chile_brunner.pdf). Consultado el 2 de diciembre del 2015.
- Bunge, M. (1999) Buscar la filosofía en las ciencias sociales. México, Siglo XXI Editores.
- Carrasco, A. (2013) Mecanismos performativos de la institucionalidad educativa en Chile: pasos hacia un nuevo sujeto cultural. Observatorio cultural n° 5 pp. 4-15.
- Cavieres, E. (2009) La neoliberalización de la educación chilena o la privatización del sistema educativo "por dentro". Revista electrónica Diálogos educativos. Año 9, n° 17. pp. 18-57 <http://www.dialogoseducativos.cl/articulos/2009/dialogos-e-17-Cavieres-%20La-neoliberalizacion-de-la-educacion-chilena.pdf> Consultado el 2 de diciembre del 2015.
- Cavieres, E. (2014) La calidad de la educación como parte del problema. Revista brasileira de educacao, vol. 19 (59) pp. 1033-1051.
- CEPAL (1996a) Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe en los años 90. Stgo. de Chile.

CEPAL-UNESCO (1996b) Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Versión resumida.

CEPAL (2012) Superando el "síndrome del casillero vacío". Determinantes de la distribución del ingreso en América Latina. Ivonne González y Ricardo Martner. Revista Cepal 108. pp. 7-25.

CLAPES (2014) Financiamiento Compartido y su efecto en diferentes indicadores de calidad educativa. Documento de Trabajo n° 9. Disponible en [www.clapesuc.cl](http://www.clapesuc.cl)

Comisión Nacional Para la Educación (1994) Los desafíos de la Educación Chile en el Siglo XXI. Stgo. de Chile, Editorial Universitaria.

Corsani, A. (2004) Hacia una renovación de la economía política. En Carlo Vercellone, Maurizio Lazzarato et alia. Capitalismo cognitivo, propiedad intelectual y creación colectiva. Madrid, Traficante de sueños. Pp.89-98.

Cox, Cristian (2003) "Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX". En: Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile. Cristián Cox (editor). Santiago, Editorial Universitaria. pp. 19-113.

Cox, Cristián (2012) Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010 en Revista Uruguay de Ciencia Política, vol.21, núm 1, pp. 13-42 Montevideo.

Cristi, R. (2000) El pensamiento político de Jaime Guzmán. Una biografía Intelectual. Santiago de Chile, LOM.

Dale, R. (2000) "Globalization and education. Demonstrating a common world educational culture". Educational Theory, Fall 2000, Vol. 50, n° 4.

Dávalos, P. (2012) La democracia disciplinaria. El proyecto posneoliberal para América Latina. Stgo de Chile, Editorial Quimantú.

De Castro, Sergio (1978). Estado de hacienda pública. <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/123456789/7641>. Consultado el 14 de mayo del 2015.

Declaración de principios del gobierno de Chile. Marzo 11 de 1974.  
[http://www.archivochile.com/Dictadura\\_militar/doc\\_jm\\_gob\\_pino8/DMdocjm0005.pdf](http://www.archivochile.com/Dictadura_militar/doc_jm_gob_pino8/DMdocjm0005.pdf)

Consultado el 10 de abril del 2015

Dubet, F. (2011) Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Buenos Aires, Siglo XXI.

Elacqua, G. y Fábrega, R. (2004) El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile. [opech.cl/bibliografico/Doc\\_Financiamiento/consumidor\\_educacion.pdf](http://opech.cl/bibliografico/Doc_Financiamiento/consumidor_educacion.pdf) visitado el 26 de Noviembre del 2015.

Elliott, J. (2002) La reforma educativa en el Estado Evaluador. *Perspectivas*, vol XXXII, n°3, Septiembre.

Encuesta CASEN Estadísticas de Educación  
<http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen-documentos.php?c=87>

Falabella (2015) El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009). *Educ.Soc., Campinas*, v.36, n°. 132, pp. 699-722.

Foucault, M. (1985) “ El juego de Michel Foucault” en *Verdad y Saber*. Ediciones la piqueta, España pp 127-162.

Foucault, M. (2006) *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2008) *Tecnologías del yo*. Buenos Aires, Paidós.

Foucault, M. (2012) *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Friedman, M. (1975) *Bases para el desarrollo económico*. Fundación de Estudios económicos BHC, Santiago de Chile. Editorial Universitaria.

Friedman, M. (1962) *Capitalism an Freedom*. The University of Chicago Press.  
<http://www.pdf-archive.com/2011/12/28/friedman-milton-capitalism-and-freedom/>

Consultado el 14 de mayo del 2015.

Fundación Sol (2012) El desalojo de la Educación Pública. Versión electrónica [www.fundacionsol.cl/wp.../Ideas-1-Institucionalidad-y-Desarrollo.pdf](http://www.fundacionsol.cl/wp.../Ideas-1-Institucionalidad-y-Desarrollo.pdf)

Gárate, M. (2012) La revolución capitalista de Chile (1973-2003) Santiago de Chile. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

García Huidobro, J. & Bellei, C. (2006) ¿Remedio para la inequidad? La subvención escolar preferencial Revista Mensaje, N° 547. [http://www.opech.cl/bibliografico/doc\\_coloquio/JEDOMensaje1.pdf](http://www.opech.cl/bibliografico/doc_coloquio/JEDOMensaje1.pdf) Consultado el 26 de diciembre de 2015.

Gaudichaud, F. (2015) Las fisuras del neoliberalismo maduro chileno: trabajo, “democracia protegida” y conflictos de clase. Buenos Aires, CLACSO. Documento de trabajo

Grosfoguel, Ramón (2003) Cambios conceptuales desde la perspectiva sistema-mundo. Revista Nueva Sociedad n° 183. Págs. 151-166.

Guzmán, J. (1991) El miedo y otros escritos. Compilado por Arturo Fontaine. Estudios Públicos n° 42. págs. 251-570. [http://www.cepchile.cl/1\\_1182/doc/el\\_miedo\\_y\\_otros\\_escritos\\_el\\_pensamiento\\_de\\_jaime\\_guzman\\_e.html#.Vn39jvnhDIU](http://www.cepchile.cl/1_1182/doc/el_miedo_y_otros_escritos_el_pensamiento_de_jaime_guzman_e.html#.Vn39jvnhDIU). Consultado el 3 de febrero del 2015.

Harvey, D. (2004) El nuevo imperialismo. Akal, España.

Harvey, D. (2007) Breve historia del neoliberalismo. Madrid, Akal.

Hatcher, R. (1998) Class Differentiation in Education: rational choices?. British Journal of Sociology of Education, Vol 19, N°1.

Hayek, F. (1966) Los principios de un orden social liberal. Estudios Públicos. [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_962\\_606/rev06\\_hayek.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_962_606/rev06_hayek.pdf). Consultado el 5 de marzo del 2015.

Hayek, F. (1997) Los fundamentos de la libertad. Tomo I y II. Barcelona, Ediciones Folio.

Hernández, M. y Raczynski, D. (2011) ¿Cómo eligen escuela las familias chilenas de estratos medios y bajos? Información, representaciones sociales y segregación. Asesorías para el desarrollo.

[http://www.ciie2010.cl/docs/doc/sesiones/211\\_DRaczynski\\_Eleccion\\_de\\_escuela\\_informacion.pdf](http://www.ciie2010.cl/docs/doc/sesiones/211_DRaczynski_Eleccion_de_escuela_informacion.pdf). Consultado el 23 de mayo del 2015.

Herrera, F.; Reyes, L. & Ruiz, C. (2015) La efectividad escolar: entre las lógicas gerenciales y la acción ciudadana ¿Hacia dónde van las transformaciones educativas en Chile? (1990-2014) Documento de trabajo

Historia de la Ley n° 20248. Disponible en

[http://www.mineduc.cl/usuarios/formacion\\_tecnica/File/2011/NORMATIVA/Ley%2020248%20SEP.pdf](http://www.mineduc.cl/usuarios/formacion_tecnica/File/2011/NORMATIVA/Ley%2020248%20SEP.pdf)

Jofre, G. (1988) El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena. Estudios Públicos, n° 32. pp. 193-237.

Laval, C. & Dardot, P. (2013) La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Gedisa, Barcelona.

Laval, C. (2004) La escuela no es una empresa. Barcelona, Paidós Iberica.

Martínez Boom, A. (2004) De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización educativa en América Latina. Barcelona, Editorial Anthropos.

Martinic, S. (2010) Cambios en las Regulaciones del Sistema Educativo. ¿Hacia un Estado Evaluador? En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.) ¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo. Unesco/Universidad Católica. Stgo de Chile.

Meyer, J. & Ramírez, F. (2012) Toward Post-National Societies and Global Citizenship. Multicultural Education Review Vol. 4, n° 1, pp. 1-28.

Mizala, A. (2007) La economía política de la reforma educacional en Chile. Serie Estudios Socio/Económicos n° 36.

Neave, G. (1990) "La educación superior bajo la evaluación estatal". Universidad Futura vol. 2 n° 5. México.

OECD (2004) Revisión de políticas nacionales de educación: Chile. [http://www.oecd-ilibrary.org/education/revision-de-politicas-nacionales-de-educacion-chile\\_9789264021020-es;jsessionid=7q58r9hp8agn4.x-oecd-live-02](http://www.oecd-ilibrary.org/education/revision-de-politicas-nacionales-de-educacion-chile_9789264021020-es;jsessionid=7q58r9hp8agn4.x-oecd-live-02) Consultado el 7 de diciembre del 2015.

OCDE (2014) Education at a Glance 2014. OECD Indicators <http://www.oecd.org/edu/Education-at-a-Glance-2014.pdf> Consultado el 7 de julio del 2015.

OEI (1994) Evaluación de la calidad de la Educación. VII Reunión Ordinaria de la Asamblea General de la OEI, celebrada en Buenos Aires del 26 al 28 de octubre de 1994. <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie10a09.htm>

Robertson, S. & Dale, R. (2009). The World Bank, the IMF and the possibilities of critical education. In M. Apple, W. Au, & L. Gandin (Eds.), *International Handbook of Critical Education*. pp. 23 - 35

Román, M. (2008) Focalización en educación. Límites y tensiones de una política que ha buscado mejorar la calidad y equidad del sistema educativo en Chile. *Revista Docencia* n° 35. pp. 5-16

Ruiz, C. (2010) *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*. Santiago, LOM.

Salinas, A. (2014) *La semántica biopolítica. Foucault y sus recepciones*. Cenaltes Ediciones. Viña del Mar, Chile

UNESCO (2004) *La educación chilena en el cambio de siglo: Políticas, resultados y desafíos*. Ministerio de Educación, Stgo. de Chile. Versión electrónica [http://www.oei.es/quipu/chile/ibechile\\_part1.pdf](http://www.oei.es/quipu/chile/ibechile_part1.pdf) Consultado el 7 de diciembre del 2015.

V.V.A.A. (1992) *El ladrillo. Bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.

Valenzuela, Bellei, de los Rios (2008) *Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido*. Informe Final Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto. Ministerio de Educación. Disponible en [www.fonide.cl](http://www.fonide.cl)

Verger, A. & Bonal, X. (2011) La estrategia educativa 2020 o las limitaciones del Banco Mundial para promover el "aprendizaje para todos". *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32. pp. 911-932.

Von Mises, L. (1980) *La acción humana*. Madrid, Unión Editorial.

Von Mises, L. (1996) Sobre liberalismo y capitalismo. Tomo I y II. Barcelona, Ediciones Folio.

Whitty, G., Power, S. & Halpin, D. (1999) La escuela, el estado y el mercado. España, Morata.