

El proceso de construcción de la política educativa en Chile.

Claudio Almonacid.

Cita:

Claudio Almonacid (2010). *El proceso de construcción de la política educativa en Chile. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/868>



V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario
28 - 30 de Julio de 2010
Buenos Aires, Argentina

Panel	Las políticas educativas en el nuevo escenario latinoamericano
Eje temático	Políticas comparadas
Ponencia	El proceso de construcción de la política educativa en Chile
Nombre	Dr. Claudio Almonacid Director Programa Magister en Educación. Departamento de Educación. Facultad de Humanidades. Universidad de Santiago de Chile. Claudio.almonacid@usach.cl
Proyectos de investigación	Proyecto DICYT (Universidad de Santiago de Chile): La oferta educacional construida por el sistema particular subvencionado (2009-2010)

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

Resumen.

El proceso de construcción de la política educativa en Chile se estructura en torno a los procesos de transición a la democracia dentro de los márgenes impuestos por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), aprobada el último día de la dictadura. En este contexto, los gobiernos democráticos realizaron una reforma educacional que intentó resolver los problemas de calidad y equidad de la educación. Sin embargo, al no modificarse la estructura del sistema escolar, se terminó legitimando un cuasi mercado educacional que se caracteriza por un alta segmentación social y sus malos resultados. Subyacente a este proceso se encuentra la disputa entre dos ideologías: el derecho a la educación y la libertad de enseñanza.

Los procesos de reforma educacional emprendidos en Chile durante la segunda mitad del siglo XX, que se caracterizan por un constante aumento del presupuesto destinado al sector educacional y por el aumento de la cobertura escolar, denotan la alta importancia que los diversos grupos sociales le atribuyen al sistema escolar en los procesos de transformación social. Indistintamente si se trata de la “revolución en libertad”, la revolución “con vino

tinto y empanadas” o la “revolución de los chicos boys”, todos comparten este imaginario que atribuye como función al sistema escolar la transformación social.

Sin embargo, este imaginario no es homogéneo, sino que le subyacen dos representaciones sociales: la primera, relacionada con el derecho a la educación que considera que todos los sujetos deben recibir educación de calidad, indistintamente de sus condiciones económicas, sociales y culturales; y la segunda, que promueve la libertad de enseñanza, estableciendo el derecho de los padres a elegir la educación para sus hijos¹.

Este elemento nuclear de las representaciones sociales se diferencia en tanto perciben de manera distinta el rol del Estado ya que unos quisieran un rol activo en la administración y financiamiento, mientras que los otros le asignan un rol regulador.

Los portadores de estas representaciones tienden a percibir las como hegemónicas y no se aprecia en ellos interés por modificarlas². De este modo, una característica del periodo histórico analizado es que estas dos representaciones sociales se han enfrentado en diversos momentos de la historia política chilena:

- durante el gobierno de la Unidad Popular a través de su proyecto de Escuela Nacional Unificada que implicó un gran debate nacional entre partidarios del gobierno y opositores y su posterior retiro;
- durante la dictadura militar como parte de las transformaciones neoliberales en donde se enfrentaron, dentro de lo que cabe en una dictadura, en su propio seno, “estatistas” y “chicos boys”, quienes lograron reestructurar el funcionamiento del sistema escolar, pero sin lograr su total privatización, constituyendo un sistema de provisión mixta que se mantiene hasta el presente;
- al inicio de los gobiernos de la Concertación, cuando estos se vieron obligados a aceptar las condiciones impuestas por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. En ese momento, los partidarios de la libertad de enseñanza percibieron la posibilidad que el nuevo gobierno democrático desarticulara las transformaciones neoliberales y aprobaron esta ley, el último día del gobierno de Pinochet, dando un rango constitucional a las reglamentaciones educacionales de inicios de la década del ochenta;
- hoy día, cuando se ha consolidado la descentralización educacional como clara expresión de privatización del sistema escolar, pero sus resultados siguen siendo desastrosos y la ciudadanía ha exigido la modificación de la LOCE.

¹ Chubb, John E.; Moe, Terry. (1990). Politics, Markets, and America's Schools. Washington: The Brookings Institution.

² Comejo, R. (2007): Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas. El caso de Chile. FLAPE

Este conflicto social entre las dos representaciones sociales se origina en la búsqueda de los grupos sociales que la sustentan por imponer su imaginario a los otros grupos sociales. Se observa que, en este periodo, la correlación de fuerzas ha sido dispar y aunque al principio tenía fuerza el derecho a la educación, luego se enfrenta con los defensores de la libertad de enseñanza en la Unidad Popular quienes logran neutralizar el proyecto de la ENU; más tarde, en el gobierno militar, intenta imponerse la libertad de enseñanza, entendida como libertad de empresa, sin que lo logre totalmente, debido a la oposición de los defensores del derecho a la educación existentes en las Fuerzas Armadas, dando origen a un sistema de provisión mixta; y finalmente, como consecuencia de la imposición de la LOCE, de la imposibilidad de cambiarla y de los bajos controles del propio sistema, la competencia entre diversos tipos de oferentes educacionales (sostenedores) ha consolidado su posición, pero tampoco al punto de vencer a los defensores del derecho a la educación.

De algún modo, pareciera que las políticas de descentralización educacional, generadas bajo el régimen militar, intentaron responder de una nueva manera para permitir la coexistencia de ambas representaciones debido a la imposibilidad de conciliación entre ellas. De este modo, se crea un sistema de educación descentralizada con provisión mixta en donde coexisten tres subsistemas: municipal, particular subvencionado y particular pagado³.

Una característica de este modelo es que funciona como un cuasi mercado, en donde el Estado tiene un rol debilitado y donde prima la competencia entre estos oferentes para obtener el máximo de matrícula, lo cual les permite subsistir económicamente.

Este sistema de provisión mixta se basa en un pacto social en donde el Estado autolimita su responsabilidad educativa y la comparte con diversos sectores de la sociedad, reconociendo así que, para potenciar el derecho a la educación, se debe potenciar también la libertad de enseñanza, entendida en la LOCE con dos significados: por un lado, como libertad de los padres para elegir el tipo de educación que quieren dar a sus hijos y, por otro, como libertad de empresa, la cual permite que los privados creen establecimientos educacionales.

Este pacto social conciliador tiene dos características importantes que permiten su funcionamiento:

a) Cooperación público privada: El Estado otorga a los privados que quieren participar en la administración de establecimientos educacionales (denominados sostenedores) la categoría de cooperadores de la función educativa del Estado. En esta cooperación se espera que los privados generen una gestión de calidad que, dentro de los márgenes impuestos por las reglamentaciones administrativas y el marco curricular, mejore los resultados de aprendizaje de los estudiantes.

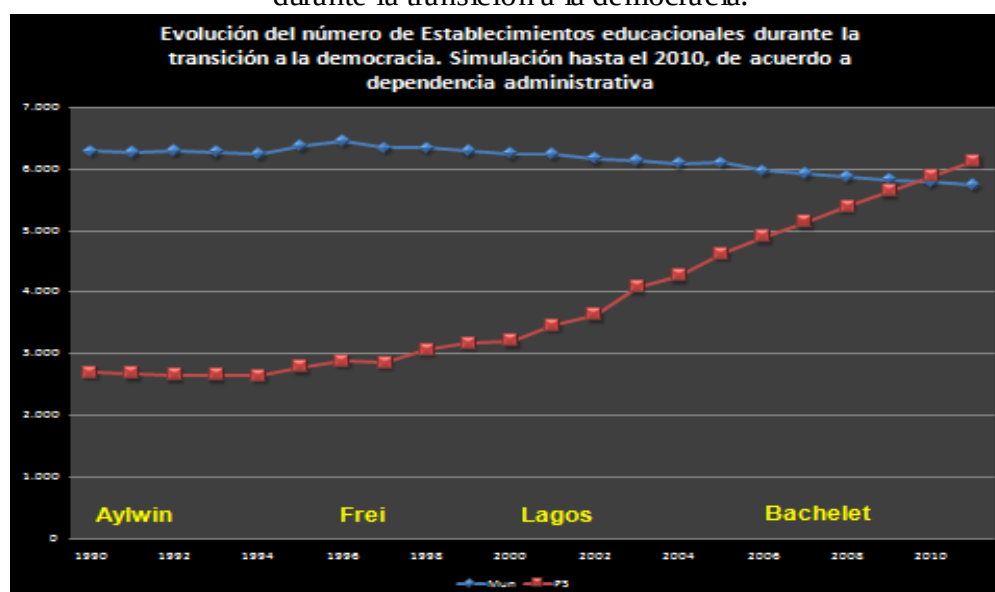
³ Almonacid, C. (2008): La educación particular subvencionada como cooperadora de la función educativa del Estado. En Bellei et al. La agenda pendiente en educación. Universidad de Chile- UNICEF.

b) Igualdad financiera: Para que pueda sustentarse la cooperación privada, el Estado se compromete a financiar el sistema educacional entregando recursos a los sostenedores usando el mismo mecanismo que para los colegios municipales.

Sin embargo, estas representaciones sociales se combinaron en Chile generando un sistema educacional complejo, caracterizado por la abierta competencia entre los diferentes oferentes en donde, por un lado, la creación de nuevos colegios ha sido exponencial y, por otro, los padres han decidido dejar de enviar a sus hijos a los colegios municipales para trasladarlos a los privados subvencionados⁴.

Las siguientes tablas muestran la competencia que se ha generado al interior del sistema educacional descentralizado, expresada en la creación de nuevos establecimientos escolares y en la evolución de la matrícula.

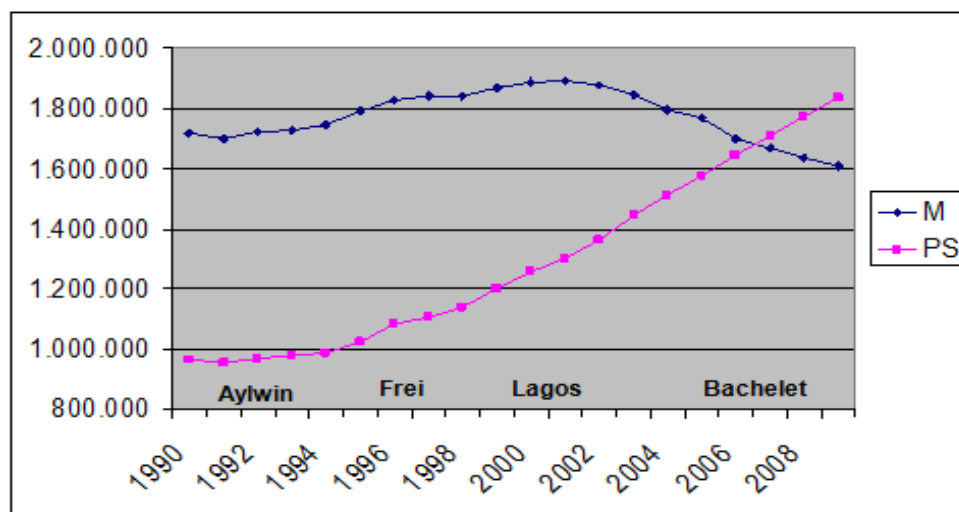
Evolución del número de establecimientos y de matrícula del sistema educacional, durante la transición a la democracia.



En esta tabla, se aprecia que, en la transición a la democracia, se han creado 2.203 colegios subvencionados mientras que los municipales han disminuido en 315.

⁴ Almonacid, C. (2004). Un cuasi-mercado educacional: la escuela privada subvencionada en Chile. Revista de Educación, N° 333, 165-196. Ministerio de educación, España.

Evolución de la matrícula durante la transición a la democracia



Se aprecia además que en este periodo los colegios subvencionados aumentaron su matrícula en 679.201 estudiantes mientras que el sector municipal disminuyó en 19.286 alumnos, es decir, prácticamente se estancó y fue alcanzado por los subvencionados.

Un dato muy interesante en este proceso de consolidación del sistema subvencionado en el sistema escolar, es que al analizar por los partidos políticos que gobernaron Chile durante la transición a la democracia, se aprecia que los dos primeros gobiernos (encabezados por Aylwin y Frei del Partido Demócrata Cristiano) mantuvieron las tendencias de crecimiento del sector municipal y particular subvencionado y que fueron los dos gobiernos siguientes (Lagos y Bachelet del Partido Socialista) quienes permitieron el crecimiento desproporcionado de los colegios particular subvencionados. Esta situación puede ser considerada una contradicción en tanto se esperaría que sean los gobiernos de izquierda quienes tengan una posición mucho más estatista de defensa de la educación pública. Sin embargo, fue en sus gobiernos cuando se autorizaron la mayor parte de las solicitudes de creación de nuevos colegios. Esta situación tuvo como consecuencia que los colegios, en particular los municipales, se vieran afectados disminuyendo su matrícula.

Esta nueva configuración del sistema educacional⁵, proveído ahora casi en partes iguales por el sistema municipal y por el particular subvencionado, es interpretada de maneras diversas por ambas representaciones:

Para los defensores del derecho a la educación estiman que, si bien los gobiernos de la Concertación han hecho una reforma educacional y han colocado recursos para concretar estas modificaciones, las políticas educativas desarrolladas han generado una alta segmentación escolar y que los resultados de aprendizaje son bajos. Expresan asimismo una

⁵ Redondo, J., Almonacid, C. et al (2007): El derecho a la educación en Chile. Foro Latinoamericano de Política Educativa (FLAPE).

crítica al sector municipal y consideran la necesidad de introducir modificaciones a su funcionamiento. Por otra parte, si bien critican al sector subvencionado, sobretudo por su dimensión, no anhelan su desaparición ni el retorno al Estado Docente, ya sea porque los tiempos cambiaron o porque valoran la descentralización. Critican también los efectos de diversas políticas desarrolladas por los últimos gobiernos: Estatuto docente, financiamiento compartido y la jornada escolar completa, en tanto no han logrado generar mayor integración escolar.

Por su parte, los Defensores de la libertad de empresa estiman que las condiciones generadas por las políticas educacionales son percibidas como favorables a sus intereses en tanto han permitido que se cumpla efectivamente tanto la libertad de los padres para elegir colegio como la capacidad de los privados por concretar proyectos educativos. Para los representantes de este grupo es legítima la competencia entre establecimientos escolares y no les parece cuestionable el lucro. Además creen que sus colegios obtienen mejores resultados que los municipales y no creen que se haya generado un sistema excluyente, sino que se trata de un efecto de la intervención del Estado, a través de su constante hostigamiento al sector subvencionado; del impacto del Estatuto docente sobre el sector municipal; y del bajo valor de la subvención escolar, lo cual habría impedido una real competencia entre ambos sectores y no permite que los alumnos pobres asistan a los colegios subvencionados, cuestión que los hace valorar la subvención preferencial, en tanto permitirá que alumnos pobres talentosos ingresen al sistema subvencionados a través de una subvención diferenciada.

En estas dos visiones de la evolución reciente del sistema educacional se aprecia que existen puntos en común:

- a) Crítica al Estatuto Docente en tanto se lo considera un obstáculo para el funcionamiento del sistema educacional descentralizado.
- b) Mantención del sistema, ya que ni unos ni otros consideran modificaciones estructurales, sino cambios que permitan mejorarlo.

Resulta curiosa esta semejanza en la valoración positiva de la estructura del sistema educacional por parte de los defensores del derecho a la educación y de los defensores de la libertad de enseñanza en tanto no se reconoce que en los escasos países donde el sistema educacional funciona con mecanismos de cuasi mercado sus condiciones de funcionamiento son totalmente distintas: siempre se privilegia la educación pública; en todos los casos la educación es proveída por organizaciones sin fines de lucro (religiosas y asociaciones principalmente); está expresamente vetado el lucro; y los profesores dependen de la administración pública, quien además cancela sus salarios.

Una diferencia notoria de nuestro sistema educacional descentralizado es que la posibilidad que establece la LOCE de crear colegios haya sido aprovechada fundamentalmente por los privados, en primer lugar, luego, por la iglesia Católica y de manera muy minoritaria por organizaciones sociales. Esto es radicalmente diferente a lo que ocurre en los países en donde funciona el cuasimercado en donde priman los grupos religiosos (católicos y protestantes) y organizaciones sociales sin fines de lucro.

Pareciera ser que, para explicar las dimensiones del sistema educacional chileno, se conjugan tres factores:

- a) los privados vieron en la descentralización educacional una oportunidad de negocio, en donde la gran inversión la hace el Estado a través de la subvención y otros subsidios;
- b) pocos grupos sociales han tenido la percepción que pueden obtener beneficios de la cooperación con el Estado trasladando la acción social (de beneficencia, integración social, laboral, etc) que realizan históricamente hacia el sistema educacional y decidiendo crear escuelas.
- c) Una diferencia importante, en este sentido, es la participación de la Iglesia Católica en tanto constituye el tercer gran grupo que se ha constituido en sostenedor de establecimientos educacionales. Este aspecto es interesante en tanto la Iglesia Católica ha tenido su propia forma de interpretar la libertad de enseñanza como expresión de los padres de elegir el tipo de educación para sus hijos. En esta comprensión se destaca el rol del Proyecto Educativo que los colegios católicos han elaborado a partir de sus creencias religiosas. Así esta oferta curricular valórica ha sido correspondida por los padres quienes sienten que los colegios de Iglesia entregan una formación integral.

Sin embargo, pareciera ser que la Iglesia Católica para defender su interpretación de la libertad de enseñanza contra los partidarios del derecho a la educación, que creen en el rol activo del Estado, ha generado una alianza con los sostenedores privados que tienen una interpretación distinta de la libertad de enseñanza más centrada en la libertad de empresa. Esta alianza los hace coincidir en muchos aspectos sobre el diagnóstico del sistema educacional, en propuestas de funcionamiento y financiamiento y además en el criterio de selección de estudiantes.

Un contraejemplo interesante es el de las Iglesias Evangélicas, en tanto se aprecia que existen pocos colegios ligados a sus diversas denominaciones y que sus pastores no tienen claro sus propias posiciones. Esta situación contrasta con el alto nivel de adhesión que están teniendo en nuestra sociedad. De este modo, teóricamente, se esperaría que las Iglesias Evangélicas se comportarán como la Iglesia Católica en el sistema educacional, creando colegios con un determinado proyecto pedagógico valórico religioso y que, en coherencia, los padres evangélicos enviarán a sus hijos a estas escuelas. Ello, sin embargo, es muy incipiente y no forma parte del discurso de sus pastores.

De este modo, apreciamos que las dimensiones que ha adoptado el sistema educacional chileno se basa en las diferentes interpretaciones que los grupos sociales han hecho de la libertad de enseñanza: unos pocos entendiéndola como cooperadora de la función educativa del Estado; otros comprendiéndola como prolongación de su interés por formación religiosa y valórica; y, los más, significándola como un negocio.

Ahora bien, para los sostenedores privados la libertad de empresa ha implicado un inmenso espacio de crecimiento, en un sistema con bajos controles en donde los requisitos para abrir son bajos, las sanciones débiles y la posibilidad de perder la calidad de cooperador de la función educativa del Estado es casi nula.

Sin embargo, esta misma ventaja pareciera estar convirtiéndose en una amenaza caracterizada por un alto crecimiento de la oferta de colegios subvencionados, pero limitada por la reducción de matrícula escolar dado como un efecto no esperado de este crecimiento existiendo menos alumnos que repartirse.

De este modo, observamos que los representantes de los grandes sostenedores piden al Estado, a los defensores del derecho a la educación, que generen mecanismos para regular el funcionamiento del cuasi mercado, sancionando a los colegios que obtienen bajos resultados.

En este sentido, es posible interpretar la reciente nueva Ley General de Educación que reemplaza la LOCE, en tanto si bien se mantiene la estructura mixta de funcionamiento del sistema escolar, se aumentan los requisitos para que nuevos sostenedores puedan ingresar al sistema. Esta situación, en mi opinión, debiera reorganizar la oferta interna de los sostenedores permitiendo que los grandes operadores compren los colegios de los más pequeños, que constituyen la mayor parte de ese sector, avanzado de ese modo hacia una mayor concentración del negocio escolar.

Esta paradoja de las reinterpretaciones de las representaciones sociales se encuentran a nivel de los aspectos periféricos que las componen y, a diferencia de los aspectos nucleares, constituyen posibilidad de cambio, ya que se encuentran menos consolidados y, por tanto, más expuestos a las negociaciones con otros grupos sociales.

Por tanto, es esperable, a nivel teórico por lo menos, que las modificaciones al actual sistema educacional descentralizado provengan de estas representaciones menos consolidadas.

Este proceso, sin duda, permitió lograr algunos de los objetivos demandados por los partidarios del derecho a la educación, como lo es que todos los niños y jóvenes asistan al sistema escolar y que se mantengan el máximo de tiempo en él. En esta perspectiva se esperaba también que este aumento de cobertura generara una educación de calidad, entendida como mayores oportunidades de integración social. En la actualidad, vemos que esas demandas no han sido cumplidas con las actuales políticas educacionales, ni con las reformas estructurales realizadas por Pinochet ni tampoco con las reformas curriculares y pedagógicas realizadas con posterioridad.

En este contexto, los partidarios de la libertad de enseñanza han concretado sus objetivos de, por un lado, relevar el rol de padres en la decisión del tipo de educación que quieren para sus hijos y, por otro, crear establecimientos educacionales. Con la concreción de estos elementos no sólo han complementado la acción del Estado sino que también han logrado competir con la oferta del sector municipal, al punto de ponerla en jaque. No obstante, aún habiendo logrado sus objetivos, sus resultados académicos son magros, salvo en los

colegios administrado por la Iglesia Católica, pero también ellos generan mecanismos de selección a los estudiantes, a través de elementos ideológicos y del financiamiento compartido.

De este modo, vemos que si bien ambas representaciones sociales contienen propuesta de cambio social, al visualizarse a sí mismas como hegemónicas y antagonistas de la otra representación, se han enfrentado constantemente y no logran resolver el conflicto. Cada una de ellas tiene sus lógicas y estrategias de poder para modificar la conducta de su rival y lograr que el sistema educacional se adecue a sus demandas.

Este conflicto, si bien ha permitido conseguir algunos objetivos sociales ha limitado otros y no pareciera verse en sus discursos la posibilidad de reestructuración de la representación social que portan. Por ejemplo, si la Iglesia Católica, uno de los principales oferentes en el sector subvencionado señalara que, siendo partidaria de la libertad de enseñanza, no lo es de la libertad de empresa y criticara la posibilidad de lucrar con los dineros que el Estado destina para la educación de los niños y jóvenes chilenos; si la Iglesia Católica generara ese discurso, seguramente reconfigurarían el funcionamiento del sistema educacional.

Sin embargo, este discurso no existe en sus representaciones sociales y por tanto es poco esperable que se concrete en un futuro cercano.

A los defensores del derecho a la educación les pasa algo semejante en tanto han realizado una importante reforma educacional, pero sin comprender la importancia de la estructura del sistema educacional al punto de mantenerla casi intacta a como la dejó el gobierno de Pinochet. Para ellos, la posibilidad de repensar las lógicas y dinámicas de funcionamiento del sistema educacional pareciera estar limitada a estas condiciones, de esta forma todas sus propuestas se elaboran dentro de este marco de referencia, sin poder pensar o imaginar otras alternativas.

De este modo, observamos que si bien, en ambas representaciones, coexiste la idea del cambio, al estar enfrentadas se mantienen las condiciones que rigen el sistema educacional.

Esta otra paradoja muestra que este conflicto social, por un lado, está entorpeciendo el objetivo de mejorar las oportunidades de integración social de los jóvenes que tienen el legítimo derecho a una educación de calidad y, por otro, dificulta que las escuelas y los profesores desarrollen su labor pedagógica en tanto les exige, cada tanto, que cambien y reorienten su acción.

Esta situación lleva a que, los partidarios de una y otra representación social, responsabilicen a los profesores de los bajos resultados que alcanza el sistema educacional, descentrando con ello su propia participación en este proceso. Por ejemplo, sin que ninguno de los actores señale las condiciones de trabajo en que laboran los profesores con salas llenas de alumnos, con excesivo tiempo destinado a clases y poco para desarrollar actividades profesionales. Ambas situaciones son causadas por las decisiones de la política educativa y están en el ámbito de las cosas que los profesores no puedan cambiar.

Así, tanto los jóvenes como los profesores, se encuentran en medio del conflicto entre estas dos representaciones y son usados, a veces, para legitimar los diagnósticos y otras para ser responsabilizados por los malos resultados del sistema escolar.

Por otra parte, pareciera que estas políticas descentralizadas han logrado desarrollar mecanismos de movilidad de patrocinio en donde los alumnos que asisten a los colegios privados obtienen mejores resultados que los que asisten a los colegios municipales. Este criterio es distinto de la movilidad concursada en donde todos los sujetos tienen iguales posibilidades de ser promovidos socialmente independiente de sus condiciones de origen debido a los méritos desarrollados. De este modo, la segregación social que ha generado la política descentralizada, en donde los sujetos se juntan en escuelas para familias semejantes económica y culturalmente, ha significado una pérdida de oportunidades sociales para los jóvenes pobres que se mantienen en las escuelas municipales. Esta idea que los jóvenes deben estar separados en diversas escuelas de acuerdo a su nivel socioeconómico o por diferencias con el proyecto educativo, implica la aceptación social de tratar a los sujetos como diferentes en sus derechos, en sus demandas y sus potencialidades⁶.

Esta creencia está tan arraigada en ambas representaciones que pareciera ser prácticamente imposible de ser cambiada. La consecuencia de esta movilidad de patrocinio podría ser que las posiciones de elite serán desempeñadas no por los sujetos más capacitados, sino por aquellos que forman parte del grupo seleccionador. Además, significa un gran despilfarro social en tanto entrega educación de mala calidad a sujetos potencialmente capacitados intelectualmente, lo cual implicaría la sensación en los jóvenes de que la promesa meritocrática de movilidad social es sólo para algunos y no para todos. De esta forma, se observa que las nuevas generaciones no comparten las respuestas que la sociedad está desarrollando para ellos y que si bien valoran a sus colegios y a sus profesores, no creen que el sistema esté realmente preocupados por ellos. Ello, sin duda, explica en parte las protestas de los estudiantes secundarios que lograron derogar la LOCE (aunque ninguno de ellos imaginó que el cambio era para optimizarla).

Para concluir es necesario señalar que la competencia entre diversos tipos de colegios tuvo mayor efecto que las políticas reformistas aplicadas por los sucesivos gobiernos democráticos, generando mayores niveles de exclusión social. Sin embargo, la dinámica interna de este cuasi mercado, con un funcionamiento anárquico, provocó una atomización del sistema escolar que se expresó en un debate nacional entre los defensores del derecho a la educación y los partidarios de la libertad de enseñanza porque los resultados del funcionamiento del sistema escolar son deplorables.

⁶ Whitty, G (2000): Teoría social y política educativa. Ensayos de sociología y política de la educación. Editorial Pomares.