

Encrucijadas del Modelo de Desarrollo de la Educación Chilena en el Primer Cuarto del Siglo XXI*

Sebastián Donoso-Díaz¹ 

¹Profesor Titular de la Universidad de Talca, Chile. Facultad de Ciencias de la Educación, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional.

E-mail: sdonoso@utalca.cl

PRESENTACIÓN: CAMINO HACIA LA ENCRUCIJADA

Chile ha sido un caso extremo de aplicación del modelo de mercado en todos los sectores de la sociedad, marco al cual la educación pública fue conminada por una macroreforma sectorial en el año 1980 –en pleno proceso dictatorial–, imponiendo rápidamente sus principios y criterios de operación para sintonizarle, sin preparación alguna sobre cómo funcionar bajo este paradigma, con el resto de los sectores que ya operaban bajo esa lógica (Flores, 2020:201). Este es el argumento sustentado por el neoliberalismo, que enuncia que el Estado es el problema y el mercado la solución (Jofré, 1988; Tomasi, 2021). Este proceso, que para la educación chilena comienza a operar en 1981, mantiene en gran parte su vigencia, con adecuaciones que han ido dando origen a tensiones y conflictos importantes en el tiempo, y que han perfilado un escenario desafiante para la política educacional chilena en el presente siglo, cuyo marco de opciones –al tenor de lo que se debate en el presente texto– podría derivar –como sostiene la hipótesis de trabajo– en la adopción de alternativas transcendentales en los próximos años sobre el destino del sistema educativo y en particular de la educación pública.

*Texto parte del proyecto financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile, Fondecyt regular, N° 1190086, a quien se agradece su apoyo.

Se asume que el país se encuentra –avanzando el presente siglo– en un ciclo político de grandes transformaciones sociales, cuyo primer hito clave, para efectos de su estudio, corresponde al movimiento estudiantil de 2006, que tuvo amplia repercusión nacional y que instaló en la agenda política del país algunas demandas sustantivas referidas al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación pública –especialmente de nivel escolar–. Estas expectativas fueron larvadas tras década y media de recuperada la democracia, período en el cual se impulsaron mejoras en materia de recursos financieros, infraestructura, currículo, salarios docentes y otras, reformas que, no obstante sus progresos, fueron insuficientes para satisfacer aquellos requerimientos más sustantivos que originaban la crisis en la que se encontraba el sector (Cox, 2012; Donoso-Koenig, 2013).

Los principales impactos del movimiento estudiantil citado implicaron que, por primera vez, se debatieran abiertamente en la esfera nacional temas cruciales de la educación pública. Estos no habían podido ser instalados en la agenda política del país tras el fin de la dictadura debido, en parte, a las leyes de amare (Cleary, 2007), promulgadas en los días finales de su gestión, y que cumplieron de manera eficiente su papel de contener cualquier modificación constitucional que afectara el rol subsidiario del Estado y sus principales engranajes, cimentados en las normas que rigen el hacer del Estado chileno en la fase de consolidación del modelo neoliberal (Garretón y Garretón, 2010); y en parte, también, debido al desgaste de la coalición política –Concertación de Partidos por la Democracia– en los 20 años que gobernó (Donoso, 2021).

Producto del inesperado avance del movimiento estudiantil de mayo de 2006, el gobierno de entonces (Bachelet, 2006 – 2009) crea una comisión (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación) para canalizar la solución del conflicto citado, cuya tarea fue dar cuenta del problema y levantar propuestas de solución con participación de dirigentes estudiantiles, autoridades públicas, representantes gremiales, centros de formación, credos religiosos y filosóficos, etc. Uno de los productos más tangibles de este movimiento fue la generación de las condiciones sociopolíticas para sustituir la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) (CHILE, 1990), norma promulgada por la dictadura cívico-miliar, como también la de documentar la crisis y dar cuenta de las diversas posiciones y visiones al respecto (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006).

El segundo hito del ciclo en análisis corresponde al movimiento estudiantil de 2011, el cual en términos generales propone una nueva institucionalidad para el sector (Atria, 2014), a lo que se suman requerimientos de calidad y gratuidad de la enseñanza pública escolar y superior (Donoso-K, 2013; Jackson, 2013), dando cuenta de las fisuras que orientaron los debates de una sociedad que comenzaba a preguntarse sobre el camino a seguir (Burton, 2012; Bellei, 2015).

Las críticas a los efectos del modelo de mercado en educación, implantado ortodoxamente a partir de 1981 bajo el paradigma neoliberal (Friedman, 1980), generaron más tarde detracciones relevantes al diseño político del Estado y de la sociedad bajo el cual ha funcionado el país. La insatisfacción social expresada públicamente por los estudiantes de segundo ciclo a mediados del primer semestre del 2006 y confirmada por el movimiento de 2011, permanece con distintas pulsaciones hasta nuestros días, como se constata en los planteamientos de los movimientos sociales de octubre de 2019. Este último es el tercer hito del ciclo político en comento, a saber, la masificación del conflicto educacional instalándose como una demanda social¹.

El disgusto y frustración de gran parte de la población con los resultados educativos, en lo que se refiere a su baja calidad, alta segregación socioterritorial y escasa movilidad social (Valenzuela et al., 2014; Urquiola, 2016), fueron canalizados por los movimientos estudiantiles y sociales citados, gravitando poderosamente en el debate público de estos temas, hasta entonces en gran parte invisibilizados en los discursos políticos oficiales posdictadura². Esta situación implicó que aquellas coaliciones políticas que aspiraban a la presidencia del país el año 2013 tuviesen que asumir –obligadamente– propuestas de transformación del sistema educacional en lo institucional, normativo y en sus orientaciones formativas fundamentales, dadas las presiones sociales al respecto³. Sin embargo, en la génesis de esta crisis/problema, así como en su sostenibilidad en el tiempo, camino a cumplir dos décadas, se trasunta –esencialmente– el dilema de la sociedad chilena, en términos de continuar funcionando bajo un modelo de mercado corregido parcialmente en estos años de democracia, o bien impulsar cambios que den cuenta de un hacer diferente en educación, cuyo camino de evolución hacia los derechos sociales está en definición o tránsito en este tiempo (2021), tras avances en algunos aspectos que siendo importantes aún no son irrevocables.

Con posterioridad al movimiento de los estudiantes de tercer ciclo (2011) se generan disputas importantes en el campo de la educación en referencia a esas disyuntivas, incorporando elementos como los diversos tipos de gratuidad en educación superior, modelos de fin al lucro que se buscaba instalar en el sector escolar, instrumentos de reemplazo del subsidio escolar (voucher), visiones de la educación como derecho social, nuevas formas institucionales de organizar el sistema de educación pública, etc., derivando en opciones respecto de la organización del Estado y del sector educacional, como también de las demandas ciudadanas. Este conjunto hace del análisis y estudio de este fenómeno un caso relevante por sus implicancias en la canalización de las propuestas ciudadanas y de las proyecciones de cambio de la institucionalidad educacional (Ruiz, 2013; 2016).

En este artículo se analizan las tensiones y disyuntivas que enfrenta la sociedad chilena en la proyección de su modelo de desarrollo educativo, en un ciclo político de transición aún imprecisa entre propuestas de mercado versus diversos formatos de cambios más estructurales. Avanzado el siglo XXI, estos últimos parecen ser muy necesarios para definir la viabilidad de la educación –esencialmente pública– para los años venideros, en una trama de gran descontento ciudadano con el pacto social vigente y su opacidad, así como con las instituciones sociales tradicionales y sus líderes, producto de una irreductible desigualdad social y un pacto abusivo hacia los derechos de las mayorías (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017; Banco Interamericano de Desarrollo, 2020).

Las respuestas elaboradas por el gobierno entre los años 2014 y 2018, en materia normativa, se dirigen hacia leyes y reformas que refuerzan el rol del Estado en la dirección y gestión de la educación pública, pero con algunos signos equívocos en materia de diseño de instrumentos. Se mantiene el subsidio por estudiante –herramienta de mercado– en el financiamiento del sistema escolar, aunque simultáneamente se busca reducir gradualmente el lucro de los empresarios privados en el mismo sector, y más adelante se define una nueva institucionalidad territorial para la educación pública. Esta se combina, además, con procesos expansivos de la educación superior bajo una política de gratuidad del pago para las familias de sectores más populares cuyos egresados –esencialmente quienes son primera generación en educación superior– constatan nuevas versiones de la desigualdad⁴, dando origen a procesos sociales inéditos, como el ocurrido en octubre

de 2019. Estas reformas en proceso, si bien direccionan el rumbo de transformación hacia un sistema educativo que opere bajo una lógica diferente a la de mercado, plantean dudas en relación a la intensidad de su desarrollo, dada la falta de afinidad ideológica del gobierno actualmente responsable con sus fundamentos y procesos, dudas que trasuntan en vacíos en su implementación que tensionan el escenario.

Además, la relevancia del análisis de esta problemática supera el caso chileno, constituyéndose en un caso atípico debido a que las transformaciones en curso –a saber, el reforzamiento del hacer del sector público en el sistema escolar– van en sentido contrario a las reformas implementadas en los sistemas educativos de la región latinoamericana, que están marcadas más por reducir el hacer del sector público, fortaleciendo abierta o encubiertamente lo privado. Por lo mismo, el estudio de esta problemática requiere conocer y analizar el escenario en que se sitúa (porqué se ha llegado a ello) y los caminos que se abren ante la contraofensiva neoliberal en el campo de las ideas innovadoras para el sector (las opciones de solución de la crisis).

ANTECEDENTES PARA CONTEXTUALIZAR EL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO POSTREFORMA DE 1980

La reforma educativa en comento ha sido la de mayor envergadura de las últimas cinco décadas por sus dimensiones sistémicas, a saber, desde la educación inicial a la superior, incluyendo todas las modalidades de enseñanza, además de todos los niveles de organización subnacional y nacional, incluyendo el sistema de financiamiento; y también por su rápida implementación: fue instalada en menos de tres años.

En lo central, en 1980 el Estado chileno asume constitucionalmente un rol subsidiario que en materia educacional implica que su responsabilidad es actuar cuando los agentes privados no pueden hacerlo (o no deseen). Es decir, subordina su tarea al hacer de los privados, generándose un Estado con muy pocos derechos y grandes deberes (Atria, 2014). En consonancia con ello, este modelo implantado en plena dictadura instala como fundamento y centro de la razón de ser de la política pública el rol de los privados en el desarrollo del sistema educacional y, secundariamente, el papel del sector público. Es más, este diseño está concebido para fortalecer la capacidad y la

plena operación de los instrumentos competitivos propios del sector privado, que han sido concebidos para cumplir tal objetivo: privatizar de manera eficaz la educación pública (Jofré, 1988).

Técnicamente, el mercado educacional chileno fue estructurado para funcionar como un cuasimercado o mercado interno (Joiko, 2012; Verger et al., 2016). Esto es, estimula la competencia entre distintos oferentes, públicos y privados, como criterio base de operación. Estructura su tarea a partir de un sistema de señales de precios o estímulos (subsidios e incentivos), y sostiene la mayor descentralización de las decisiones, incluyendo el ámbito financiero. Su dogma es que un sistema orientado hacia la competencia incrementa la eficacia, eficiencia y capacidad de respuesta a las necesidades educativas en mejor forma que la alcanzada mediante el sistema burocrático convencional (Jofré, 1988).

Es importante establecer que esta reforma cambió radicalmente los pilares fundamentales sobre los cuales se había erigido el sistema de educación pública chileno desde finales del siglo XIX: cede al sector privado el rol preponderante en la provisión de educación, y también limita su responsabilidad financiera a aquellos ámbitos que los privados no atienden (Núñez, 2015). Todo el que desee algo diferente en materia de calidad de aquello que provee el Estado en forma difractal o indirecta, deberá buscarlo en el mercado y pagar por ello un valor adicional (Bellei, 2015).

En lo Institucional, el Ministerio de Educación –que en el caso chileno era el responsable de la política educacional como su ejecutor directo en el sistema escolar en todo el territorio– traspasa los establecimientos escolares (infraestructura y equipamiento) y el personal docente y administrativo a los municipios, antes que no tenían experiencia en esta tarea, salvo situaciones excepcionales (Salazar, 2019). Este proceso se consuma prácticamente en dos años y se le conoce como “la municipalización de la educación pública”. A su vez, su ocurrencia da origen a un reordenamiento y reducción de las tareas del Ministerio respectivo (Concha y García-Huidobro, 2020).

De esta forma, a raíz del nuevo sistema en operación, se produce gradualmente un rediseño conceptual del límite entre “lo público y privado”, sustentado en la competencia. Lo privado queda reducido a quienes pagan directamente por el servicio, en tanto lo público corresponde a aquello que se realiza con subsidio del Estado, lo cual

puede ser ejecutado por entes privados⁵, como también por públicos (los municipios)⁶. Ciertamente, bajo el formato subsidiario los agentes públicos deben asumir aquellas tareas que el sistema privado, en uso de sus atribuciones selectivas, puede renunciar, es decir, seleccionar estudiantes (Atria, 2014). Por lo mismo, se genera una separación entre el origen o propiedad del oferente educativo y la finalidad del servicio mismo. Aunque este último no sea equivalente entre los sistemas, se logra instalar la idea que todo establecimiento escolar privado con subsidio público también imparte educación pública, habiendo igualmente otra educación pública, la que proveen los municipios. Detrás de este proceso está la máxima privatizadora de las diferencias de calidad generadas por la educación privada sobre la pública (en logros de aprendizaje), consigna que se instala, aunque tales diferencias no existan en la práctica (Hsieh y Urquiola, 2006; Drago y Paredes, 2011; OCDE, 2004; Bellei et la, 2018).

Para ilustrar este proceso basta señalar que en el año 1980 el sector público atendía el 78% de la matrícula escolar total, en tanto en el año 2018 corresponde al 36,5%, es decir la mitad. Alternativamente, el privado subvencionado cubría en 1980 menos del 15% de la matrícula total y en 2018 llega a 55%. Los datos por niveles (primario y secundario) tienden a asemejarse a las cifras totales. En Educación superior (2020) más del 85% de la matrícula es privada.

Es importante señalar que en los 30 años de democracia, el Ministerio de Educación fue gradualmente cediendo atribuciones a otros entes públicos con los cuales, si bien tiene vínculos, no son de su dependencia, entre ellos: la Agencia de Calidad de la Educación, responsable de la aplicación de las pruebas nacionales de medición de logros escolares y de las pruebas internacionales como PISA; la Superintendencia de Educación Escolar, responsable del cumplimiento de las normativas legales y financieras de los establecimientos y sus propietarios (sostenedores). El ministerio mantiene sus atribuciones curriculares y de generación de las normas pedagógicas, pero no tiene derechos sobre el personal escolar docente ni directivo, que son propiamente de sus empleadores, sean públicos o privados; y también posee responsabilidades limitadas en la formación de profesores⁷. Igualmente se privatizó en forma encubierta el diseño y aplicación de pruebas, la generación de estudios estratégicos, la selección de funcionarios de Alta Dirección Pública y otras dimensiones de asesoría pedagógica de

establecimientos escolares públicos y unidades de gestión subnacionales, que muestran que los recursos públicos financian operadores privados para cumplir tareas públicas, esa es la extensión del modelo.

Es complejo sintetizar casi dos décadas de políticas públicas en educación en algunas líneas. Sin embargo, ciertamente hay que distinguir la primera década de democracia (1990–1999), con tareas urgentes de asistencia social, cobertura escolar, funcionamiento del sistema y actualización curricular (Cox, 2003; Picazo, 2013), de la segunda década, donde hubo menos claridad estratégica y mayor desgaste político, con tareas que buscaron atender la calidad, materia mucho más compleja (Bellei, 2018; Donoso, 2016). Esto puede ser observado en el tercer hito, las demandas de los movimientos sociales de 2019, que han permanecido vigentes insistiendo en la educación como derecho social⁸.

EL DILEMA BAJO ESTUDIO: ENFOQUES DESDE LA PERSPECTIVA TEÓRICA

El análisis del escenario chileno, dinámico y en desarrollo, es donde se instalan las principales disyuntivas sobre el devenir de la educación. En lo mediato, detonado tras las demandas de los movimientos estudiantiles y sociales señalados, por mejoras sustantivas de la educación pública escolar y superior, eliminación del lucro y su reemplazo por gratuidad, y por las repuestas canalizadas a partir del conjunto de reformas aprobadas durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014–2017), cuya implementación sigue en curso, extendiéndose por varios años más (2030), elementos todos que implican abordar un núcleo de elementos transformacionales, desafiantes e inéditos en la sociedad y el Estado chileno en educación, en virtud primero, de la ley de inclusión que regula el lucro de los centros escolares y los procesos de selección de estudiantes en el sector escolar (Chile, 2015), también por el fortalecimiento de la educación pública a partir de una nueva institucionalidad que reemplaza a los municipios en esta tarea (2017), y de los cambios en educación superior, implantando en forma progresiva la gratuidad de los estudios de pregrado (2018), los que evidencian que, conceptualmente, se enfrentan, por una parte las visiones meritocráticas desarrolladas a la sombra del capital social y económico, y que se reforzaron en plena democracia; con los retos ahora provenientes de la instalación de la educación como un derecho social.

Se relevan y analizan las condiciones estructurales y políticas del escenario socioeducativo en curso, producto de las tensiones entre los cambios programados, su implementación, y las opciones que se abren en el marco de incertezas que se ha ido generando por las disrupciones provocadas por los movimientos sociales en estos años.

Desde el campo teórico, el texto se alinea con el tercer nivel de análisis de la investigación en política educativa “que se centra en las estructuras políticas de la educación” (Mainardes, 2006:154). Por lo mismo, el eje en estudio radica en cómo se configura el escenario en el que interactúan directamente los movimientos estudiantiles, y su mediación con las teorías que analizan los sistemas educacionales contemporáneos y/o las políticas públicas impulsadas en las últimas décadas (García- Huidobro y Corvalán, 2009), atendiendo a su significado para el sistema educacional, tomando “las políticas públicas como producto del proceso político” (Secchi, 2014:23; Donoso, 2013)

Se asume la no linealidad de los procesos políticos, y que en forma paralela se generan interacciones entre los niveles macro, meso y micro, gestándose distintas dinámicas, que en este caso sustenta su aproximación desde el enfoque de ciclos políticos, conceptualizado como ideas aglutinadoras que comparten conceptos y prácticas distintivas histórico-sociales que implican procesos que varían en el tiempo y en contextos diferentes (Souza y Secchi, 2015).

El accionar del Estado transita -en su cotidianidad operativa- por el control de la agenda pública y, en consecuencia, por su capacidad de direccionar el hacer de los principales actores sociales en torno de sus propuestas de políticas públicas (Mazuccato, 2014; 2019). Uno de los propósitos centrales de las políticas es proveer un marco orientador coherente para estructurar la acción del Estado (Ruiz, 2010), lo que no implica en forma mecánica que exista plena consistencia en sus propuestas sobre cómo se implementan las iniciativas y programas. Igualmente, las políticas dan cuenta del acomodo y la priorización de las acciones como resultados de la negociación política entre los distintos actores (Rizvi y Lingard, 2010:72), asumiéndose en la práctica que la implementación de las políticas es el componente decisivo que retrata al Estado en acción (Donoso, 2013).

En general, la evolución de las políticas de la educación chilena ha seguido –de preferencia– una trayectoria incremental (Brunner, 2009; Orellana, 2018), vinculada al cambio de los gobiernos y sus orientaciones ideológicas, las cuales de 1980 en adelante han estado dominadas abierta o encubiertamente por el mercado (Ball y Youdell, 2007; Bellei, 2015). Entonces, al situarse en su mayor parte en un mismo marco ideológico, las diferencias en sus énfasis se explicarían por las preferencias en los impactos potenciales de los caminos alternativos (Verger et al., 2016).

Sin embargo, en el escenario en comento se instalan algunos cambios trascendentes a raíz de las leyes más relevantes del sector promulgadas entre los años 2015 y 2018, que alteran sustantivamente el hilo conductor entre las políticas de mercado hacia una mayor regulación y control de las finanzas, y en grado menor, sacan al mercado de la educación, sin poner en entredicho la gobernabilidad del sector (Donoso, 2021).

Las actuales bases del Estado en educación, instaladas por la reforma de 1980, implicaron privatizar al máximo lo público (Prieto, 1983) y gestionarle desde los principios de la empresa privada (privatizándola en su operación, aunque no indispensablemente en su propiedad) (Jofré, 1988). También implicó hacer competir con obligaciones mayores y recursos asimétricos a los públicos frente a los privados (Joiko, 2012, Bellei, 2018), buscando establecer –bajo procedimientos que gravan el hacer público– la supremacía de lo privado sobre lo público, incluso en aspectos que le competen esencialmente a lo público (Atria, 2014).

Atendiendo a lo expuesto, el concepto de lo público en educación ha tenido transformaciones y cuestionamientos importantes (mencionados en la sección anterior), desligándolo de las tradiciones democráticas de la educación que la definen como un constituyente indivisible del bien público (Dewey 1916/1997). No obstante, se ha quebrado la relación de la institución pública sinónimo de institución de Gobierno (Higgins y Abowitz 2011) y, por lo que, demostrar una vocación pública ya no se asocia directamente con el Estado “borrando la división histórica entre los sistemas públicos y privados de la educación” (Reid, 2002:571).

Ello explica la existencia de agendas paralelas de política en un escenario que permanece relativamente estable, mostrando las distintas visiones de educación pública “(...) más que la preparación para el empleo o

incluso el aumento de la conciencia crítica; es también imaginar diferentes futuros y políticas como una forma de intervención en la vida pública” (Giroux y Giroux, 2006:29).

Ball (2015), presenta un marco analítico de relevancia para analizar los ciclos políticos, precisando las tensiones y disputas, y de igual forma, la autonomía y poder de los diversos actores sociales dentro y fuera del Estado. Concomitantemente, facilita el análisis de las políticas en el contexto social, en el sentido de que toda política es una hipótesis que funde consideraciones teóricas y operacionales sobre la gestión del Estado. Mainardes (2006) complementa el enfoque señalando que Ball “... rechaza los modelos de política educacional que separan las fases de formulación e implementación porque ignoran las disputas sobre la política” (2006, p.49). Esto implica emplazar el análisis en el contexto, definiendo su etapa inicial, lo que implica considerar la adecuación a las dinámicas locales y rol de estos actores (Sabatier, 1986:37) al presionar la implementación de las políticas como soluciones a los problemas en el lugar/momento más propio donde surgen. Así toda política es modificable en su proceso de adecuación a las variaciones locales y a sus actores más idóneos que son “aquellos que la implementan regularmente” (Secchi, 2014:61).

EL CAMINO HACIA LA CRISIS SOCIOEDUCATIVA

Durante la primera década de gobierno dictatorial (1974-1984), la variable política fue dominante en el actuar sobre el hacer social, subordinando a ese objetivo incluso las medidas económicas (Prieto, 1983). Teniendo clara esa disposición, en tanto se consolidaba la política neoliberal (1975-1989), los principios del orden social transitaron desde la regla “no escrita” (todo subordinado al racional político) hacia aquella que ha permanecido vigente desde el retorno de la democracia (1990), a saber: el predominio de la racionalidad del mercado como baremo de funcionamiento social (Moulian, 2002; Atria, 2014). Razón que ha sido validada en democracia prácticamente como el criterio (casi único) de asignación y organización de los recursos, salvo excepciones puntuales (Corvalán y García-Huidobro, 2016; Garretón, 2016).

El año 1980 es fundamental en el proyecto político neoliberal sustentado por la dictadura, instalándose la lógica de mercado en todos los sectores de la sociedad, sustentada en un conjunto de reformas impuestas (constitucional, del régimen de seguridad social y pen-

siones, y educacional). Previamente se habían ejecutado cambios en la organización regional del país, creando innumerables municipios, buscando en forma concomitante dos efectos: primero, que las autoridades locales fueran actores fundamentales del nuevo diseño del Estado a partir del plano subnacional, y segundo, centrar el hacer del municipio solamente en la población más vulnerable, reduciendo las garantías universales solo a ese grupo social (Valdivia, 2018).

La reforma educativa de 1980 –como se indicó en la sección anterior– es determinante en el devenir del sistema educativo. Se le identifica como “la municipalización de la educación pública”, dando lugar a cambios significativos en la organización y financiamiento del sistema escolar, incorporando el subsidio por estudiante –instrumento propio del mercado–, el cual se ha mantenido hasta hoy (2021) como criterio casi único del financiamiento del sistema escolar⁹.

El año 2006 marca un punto de inflexión en la lógica de funcionamiento de las fuerzas políticas dominantes de la sociedad chilena, ante lo que había sido una situación de equilibrio entre los grupos de poder de la sociedad (gobierno/ oposición) derivada de la compleja transición política (Garretón y Garretón, 2010; Fuentes, 2012). Esta había centrado el hacer del Gobierno en políticas compensatorias orientadas a la calidad de la enseñanza, sin corregir sustancialmente la desigualdad educacional y el marco normativo e institucional del sector, dadas las limitaciones de las leyes promulgadas en los días finales de la dictadura¹⁰ (Cristi y Ruiz-Tagle, 2014; Atria, 2012).

Con antelación, Tomas Moulian (2002) había señalado que la derecha política había instalado un proyecto modernizador de sociedad (proceso retardado varios años por sus propias disputas internas), el cual hegemonizó el accionar de la izquierda en las décadas siguientes. Ello explicaría que en democracia –bajo los gobiernos de centro izquierda– se validara el modelo de desarrollo neoliberal, lo que en educación se trasunta en que hasta la fecha domina como instrumento de financiamiento público el sistema de subsidio por estudiante (calculado bajo la compleja fórmula de asistencia diaria de los estudiantes al centro escolar¹¹).

El movimiento de estudiantes secundarios, en su narrativa, buscó mejoras sustantivas en la educación pública, desafiando la hipótesis sobre la que se había articulado la transición política en democracia, a saber: que la educación sería la gran herramienta de equidad social,

y por tanto el instrumento central para construir prontamente una sociedad más justa. La evidencia levantada a raíz de la crisis desatada mostró que los avances habían sido insuficientes¹², y que junto a los retrocesos ocurridos en dictadura en materia de gestión, financiamiento y calidad de la educación¹³, se suma la creciente insatisfacción –en democracia– con los resultados escolares en materia de equidad y calidad, generados por las potentes redes de la desigualdad ancladas en el modelo neoliberal impuesto desde inicios de los 80' (Bellei, 2015; Picazo, 2010).

Iniciada la segunda década de democracia, aquella promesa inicial del impacto de la educación en la equidad social estaba lejos de cumplirse, más allá de los avances en cobertura, retención escolar y logros de aprendizaje de la población vulnerable. Esta situación derivaba de la pauperización del sistema escolar público debido al histórico castigo financiero que había recibido, la creciente desvalorización de los docentes (Núñez, 2004), los importantes incentivos a la educación privada (Jofré, 1988), y las normas asimétricas de competencia que gravan al sector público, debilitando profundamente la educación pública (Bellei, 2018).

La situación de la educación pública fue definida por el Consejo Asesor, considerando los impactos de la municipalización en tres ámbitos en los cuales la institucionalidad pública es determinante: la eficiencia, equidad y calidad de los resultados educativos. Si bien no hubo pleno consenso en sus debates, hay mayor convergencia en términos que “el esquema institucional ha mostrado limitaciones vacíos e inconsistencias” (Consejo Asesor, 2006:111).

“El Consejo concuerda que el desempeño del actual sistema de administración municipal de la educación es negativo. Hay acuerdo en un conjunto de condiciones que explican las falencias del sistema municipal, un financiamiento insuficiente para las obligaciones que poseen, disolución de responsabilidades entre el Ministerio y los municipios, escasa transferencia de competencias a las escuelas, relación desigual entre el sector municipal y el particular subvencionado. Algunos consejeros señalan que también influye el tamaño y sus capacidades de gestión entre ellos” (Consejo Asesor, 2006:115).

A partir de las principales demandas estudiantiles, sistematizadas en gran parte en los debates y sugerencias del Consejo Asesor, y como consecuencia del movimiento social, se generan las condiciones políticas para sustituir la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)¹⁴ (CHILE, 1990), promulgándose en 2009 la Ley General de Educación (LGE) (CHILE, 2009), con un marco regulatorio más exigente para el mundo privado, básicamente. Previamente (2008), se había establecido un financiamiento complementario para los estudiantes de la población más vulnerable (Subvención Escolar Preferencial -SEP) (CHILE, 2009), que como contraprestación implicaba definir los compromisos del establecimiento escolar en relación al aprendizaje de esos estudiantes.

Los avances fueron insuficientes para satisfacer las expectativas de este primer movimiento estudiantil, lo que derivó en una nueva ola de protestas, canalizadas por el movimiento del 2011, cuyo alcance fue mayor (Jackson, 2013, UNICEF, 2014). Desde entonces, las demandas relativas a la educación forman parte de un cuadro más complejo de requerimientos hacia el Estado en materia de organización del sistema educativo y escolar, y también del financiamiento de la educación, tras las cuales se configuraron las principales propuestas del movimiento estudiantil señalado (Cerro, 2020). Esto dio origen a un escenario de mayor tensión en las demandas por el fin del lucro de las instituciones educativas (de todos los niveles), cambios en el sistema de financiamiento de la educación (gratuidad de la educación escolar y superior), buscando definirla como derecho social y, en razón de ello, proponiendo cambios en la organización del sistema educativo público (institucionalidad, acceso, procesos y resultados educativos de calidad), por mencionar los planteamientos más recurrentes en la consigna del movimiento: educación pública, gratuita y de calidad (Sepúlveda, 2014; Donoso-Romo, 2020).

En síntesis, el movimiento del 2006 permitió debatir públicamente sobre el cambio en la institucionalidad de la educación pública, e instaló algunas transformaciones en lo normativo y financiero. El movimiento del 2011 sitúa en la agenda nacional sus demandas, alcanzando notoriedad estratégica al incorporarse varias de sus propuestas en las orientaciones del gobierno elegido en el año 2013 (Bachelet, 2013). Complementariamente, el movimiento de 2011 generó las condiciones para que actores sociales y ciudadanos se preguntasen por la idoneidad

del ordenamiento vigente en educación y el de la sociedad, tratando de dirigir el Estado hacia un rol más activo en la regulación del sistema y evaluación del impacto de los procesos educativos (Cox, 2012; Ruiz, 2013).

En razón de lo expuesto, es posible destacar que el hacer del Estado se muestra escasamente competente para manejar los conflictos, dando origen a una crisis de gestión manifestada en 2006 y 2011, y luego en 2018 con el movimiento feminista y en 2019 con el movimiento social de octubre¹⁵. Estos episodios evidencian una institucionalidad preparada para administrar consensos, pero insuficiente para gestionar la creciente indocilidad de los ciudadanos ante el poder de las autoridades¹⁶ (Fuentes, 2012; Garretón, 2016).

Dos efectos no buscados por las políticas de la Concertación y de gran relevancia política desde las protestas de 2006, renovadas a escala expandida por el estudiantado universitario en 2011, son la segregación social del sistema y la disminución de la matrícula de la educación municipal. Las dos dinámicas están interrelacionadas y son inseparables de la regulación de mercado del sistema en su conjunto, establecida en la década de los Ochenta y que las políticas del período 1990-2010 no neutralizaron (COX, 2012: 32).

En razón de ello, se estima que el desarrollo de estas nuevas visiones sobre el Estado implicará un replanteamiento del escenario educativo en el tiempo, generando nuevos enfoques y propuestas. Ello se debe a que los movimientos estudiantiles permitieron no solo la discusión pública de la temática institucional y normativa, sino que también destacaron los temas más propios al contenido y finalidad de la educación pública, marginados sistemáticamente en los debates previos, dado el acuerdo bajo el cual funcionó la transición política en la primera década de democracia (Garretón y Garretón, 2010; Donoso, 2013).

En síntesis, si bien se pueden establecer matices acerca de la profundidad de la crisis del sistema escolar de educación pública, las respuestas generadas por las principales reformas impulsadas desde el 2014 en adelante se dirigen a instalar aspectos claves para rediseñar el sistema en el marco societal. Se trata de cambios en la regulación del sector privado, controlando en forma gradual el lucro de los empresarios y reduciendo los procesos arbitrarios de selección de estudiantes, fortaleciendo la formación y el ejercicio de la profesión docente y creando una nueva institucionalidad del sistema de educación pública. A ellos

se suma la compleja gobernanza del sistema y las demandas sociales en este campo, esencialmente reducir la inequidad y destrabar los círculos de poder más potentes que permiten la reproducción de las principales desigualdades, lo que implica, en el mediano plazo, debatir y enfrentar el rediseño del Estado y de lo público. Atendida la complejidad, alcances y factores en disputa de las transformaciones en cuestión, se entiende que estarán presentes en la sociedad por un tiempo más.

VIEJOS Y NUEVOS DESAFÍOS ESTRUCTURALES DE LA EDUCACIÓN CHILENA

La educación chilena da cuenta de problemas estructurales multidimensionales, complejos, cuya expresión más tangible corresponde a los resultados escolares del país en logros de aprendizaje comparados con aquellos países de Producto Interno Bruto (PIB) equivalente (BID, 2020). Este hecho ratifica que, más allá del impacto segregativo de las políticas educacionales post 1980 y de las dificultades financieras y de gestión del sector público, por mencionar algunos, Chile tiene un gran reto para la mayor parte de su población¹⁷:

Chile presenta un bajo desempeño en todo su sistema educativo. Por ejemplo, en la prueba PISA de Lectura de 2015, se ubica en el lugar 43 de 77 países, cerca de Malta y Eslovaquia. Además, la diferencia por nivel socioeconómico es alta. Los niveles socioeconómicos medios (medio-alto, medio y medio-bajo) se situaron en una posición similar, entre los lugares 41 y 47 del listado de países que rindieron la prueba, pero los estudiantes de nivel socioeconómico bajo obtuvieron puntajes significativamente menores que el resto y ocuparon el lugar 63, próximo a países como Moldavia (...). Si se considera la prueba de Matemáticas, casi la mitad de los estudiantes chilenos no alcanza estas competencias (mínimas), más del doble que en los países de la OCDE y más de 15 puntos porcentuales por sobre los países con un PIB similar. (Bellei, 2018:65).

Estos nudos críticos son múltiples, evidencian una condición de desigualdad y segregación socio-territorial importante y persistente en desmedro de los más necesitados, lo cual tiene una faz histórica y también nuevas expresiones (PNUD, 2017; OCDE, 2017; 2018:28; Casen, 2018; BID, 2020:180). Un aspecto central en esta problemática es que la educación no logra reducir significativamente la prevalencia del capital social y económico en los resultados del sistema educativo chileno; si bien se han generado mejoras de calidad (según las mediciones nacio-

nales), y se ha acortado marginalmente la brecha educativa entre los grupos pudientes y más vulnerables, éstas siguen siendo aún decisivas y, tras los resultados de Perú, son las más negativas de América Latina y el Caribe en esta dimensión (BID, 2020:180).

En razón de ello, los movimientos sociales más recientes (2018-2019) han cuestionado los criterios tecnocráticos bajo los cuales se ha definido la educación como un bien público¹⁸, y la forma de establecer el éxito a través de elementos meritocráticos que obvian las desigualdades de capital social y económico iniciales, que finalmente son determinantes. Es en referencia al eje “desigualdad- políticas compensatorias- meritocracia” que se expresan las principales tensiones de los movimientos sociales con la sociedad y con las propuestas dominantes de educación.

Diversos factores y condicionantes sociales contribuyen a generar y mantener estos resultados en el tiempo, expresando un desajuste cíclico del sistema educativo, seguido por intentos –políticas y programas– insuficientes para corregir sustantivamente los problemas de calidad (y concomitantemente de equidad), así como también la aguda brecha entre las demandas sociales y las soluciones que ofrece la sociedad y el Estado en educación (Treviño et al., 2018; Bellei et al., 2010; 2018; Picazo, 2013). Esto implica, en materia de política educacional, buscar ampliar los horizontes de la democracia al tenor de los principales resultados registrados. Uno es la desigualdad transversal en muchos factores claves de la sociedad; el segundo es reconfigurar el desafío de la equidad desde la revisión de las políticas de ampliación de la cobertura de la educación secundaria y superior, que se sustenta en la actualidad bajo cánones meritocráticos convencionales, que en los hechos colisionan con el insuficiente apoyo para superar aquellas “variables invisibles del capital social y económico” que en la sociedad chilena son determinantes en muchos factores, entre ellos en los educacionales. (OCDE, 2018; BID, 2020; Sandel, 2021).

Esta es una segunda dimensión temática asociada a los factores básicamente extra sistema educativo que impactan decisivamente a la educación pública, producto de lo cual las demandas sociales por su mejoramiento son un elemento neurálgico del pacto social en debate, cuya resolución implica la concurrencia de diversas variables (Valenzuela, et al., 2014; Bellei, 2018). La persistencia en la sociedad chilena de una gran desigualdad social en estas décadas presiona sobre el sistema educativo, más allá de su capacidad de generar resultados

positivos. Esto se vincula con el hecho de que gran parte de los avances en este campo requieren del soporte social, económico y político derivado de la implementación concurrente de diversas políticas sectoriales en materia social y económica (Treviño et al., 2018).

Otro componente estructural más reciente es que la solución de estos problemas requiere –para algunos especialistas y actores– de un rediseño general del sistema educativo, a saber, clarificar su orientación, y en razón de ello reorganizar sus instituciones, no solamente en lo instrumental (Núñez y Weinstein, 2010), sino que en su sentido más primigenio y profundo de lo que implica la educación (Tedesco, 2012). Esta problemática debería definir bajo qué criterios será provista la educación (Sandel, 2012), sea de mercado u orientándose hacia una concepción de derecho social (Marshall, 1949). Tras este dilema se establecen los debates sobre el sentido de la educación pública, la gratuidad, el lucro y otros considerandos que han sido parte de las leyes más recientes (2014-2017) (Román y Corvalán, 2016).

En este marco en la actualidad colisionan los argumentos tecnocráticos de la educación, referidos a la gobernanza para los más preparados, la racionalidad y otros, reservados a expertos y no a los ciudadanos comunes que con argumentos de orden sustantivo y valórico tratan de reposicionar la educación. Las visiones teóricas dominantes han desprovisto tales argumentos de su carga ideológica, devaluando su relevancia, siendo tratados en el discurso público, finalmente, como simples conceptos abstractos, con escaso contenido (Donoso, 2013).

Un segundo grupo de nudos críticos en materias sustanciales se establece desde los principales debates –no resueltos en este período–, que revisten gran dificultad debido a sus contenidos y consecuencias directas e indirectas, recursos considerados en su solución y en el soporte normativo y organizacional que implican. Además de las definiciones políticas que conlleva abordarles en un marco de gobernabilidad democrática, lo que significa asumir que difícilmente serán zanjados en sus aspectos de fondo, sino –con cierto optimismo– en el mediano plazo en tanto se avance por ese camino (Burns y Köster, 2016).

En razón de lo expuesto, se sostiene que el ciclo político en análisis será presionado fuertemente por estas materias, donde sus definiciones involucrarán cuestiones sustantivas –hoy soslayadas en

parte en la democracia pos-neoliberal— que además podrían representar nuevas tensiones sociales relevantes, pues con seguridad cuestionarán algunos enclaves de poder sociopolítico. Si bien en el debate público nacional en sus distintos niveles, esto es, en la opinión general, informada y especializada, se manifiesta un acercamiento a las ideas en torno de la naturaleza y profundidad de la crisis de la educación, aún se está lejos de un diagnóstico compartido y exhaustivo sobre sus principales problemas, causas, factores asociados, caminos de solución y sus consecuencias e implicancias más relevantes (Consejo Asesor, 2006; Villalobos y Valenzuela, 2012; Navarro y Gysling, 2017; BID, 2020).

Uno de los incordios de fondo en este campo —que ha sido soslayado— implica armonizar demandas ciudadanas que al mismo tiempo reclaman derechos sociales universales, y también piden mayor autonomía individual. Se trata en la práctica de una reconfiguración de la concepción de ciudadanía, que pone en jaque las demandas de autonomía individual, confrontándolas con las de la igualdad, dilemas que deberían revisarse.

Finalmente, los nudos críticos de segundo nivel contemplan también la discusión del rol y función del Estado (Mazuccato, 2014; 2019; Burns y Köster, 2016; Sandel, 2021), de un Estado en proceso de reconfiguración a raíz de los problemas de gobernabilidad que enfrenta, y por tanto, de los ajustes de que ha sido objeto y que en el caso en estudio no permiten hablar de un Estado neoliberal convencional, así como tampoco de un Estado social pleno.

Esta transformación aparentemente se aproxima a un vértice de decisiones, al tenor de los nudos de primer y segundo nivel expuestos, y de las complejidades que implica operar un sector de la sociedad con criterios diferentes de los otros, materia que si bien Sandel (2012) debate con fundamentos sustantivos, también en palabras de Whitty y Power (2000) y Whitty (2006), muestra las grandes dificultades operativas que se producen al entrar en conflicto diversos derechos en educación, entre ellos el del cliente frente al de estudiante, producto del modelo instalado.

¿HACIA UN NUEVO CICLO POLÍTICO DE TRANSFORMACIONES?

Los dilemas que en materia educacional enfrenta la sociedad chilena requieren atender al rol del Estado y, por extensión, de la educación pública, pues las demandas sociales de nuevos compromisos en este campo obligan a generar un Estado más sólido, con compromisos sustentables en el tiempo. En este marco, la lógica de mercado no parece ser la más pertinente, menos aún por la baja capacidad que demostró para resolver las demandas educativas de la población más necesitada, involucrando grandes sectores de la sociedad.

Si bien la política educacional chilena en las primeras dos décadas de democracia siguió una trayectoria incremental, funcional al modelo político de la transición, no pudo sincronizarse debidamente con las dinámicas transformacionales de los procesos sociales, que le permitiesen resolver en parte importante los nudos críticos del sector. Tarea difícil, en que la política educacional se ha visto impelida a buscar equilibrios y enfrentar tensiones entre las fuerzas regulatorias y anti regulatorias del mercado, y sus efectos en los resultados educativos del sistema, hasta hoy claramente insuficientes.

Estos dilemas asentados en vértices atávicos del sistema educacional chileno le han restado capacidad de proveer gobernabilidad a la política pública en educación, la que se ha desplazado entre iniciativas compensatorias y regulatorias con otras netamente de mercado, cuyos resultados derivaron en los hitos sociales reseñados, incluyendo los movimientos anti- desigualdad social de los últimos años.

Los cambios, hoy en pleno desarrollo, por la implementación de las leyes en curso, demandarán –con alta probabilidad– otros códigos de funcionamiento del Estado en educación. Ante esto, no está claro si los grupos tradicionales de actores políticos, gremios y otros agentes institucionales puedan comprender a tiempo los nuevos criterios, antes de que la crisis se agudice, arriesgando la estabilidad del pacto social.

Además, la magnitud de las reformas sectoriales en curso implica profundizar cuestiones claves sobre el financiamiento y organización de la educación pública en sus diversos niveles, debatiendo su operación entre los fundamentos del derecho social o alternativamente de carácter merito-

crático. Tales debates podrían implicar una transformación compleja para el modelo de Estado bajo el cual opera actualmente la educación chilena, forzando por esta razón a una nueva encrucijada sobre el camino a seguir.

Esta nueva disyuntiva, a partir de las transformaciones en curso, no altera completamente las bases del modelo dominante, asentado en un sistema de financiamiento de mercado y en mecanismos de funcionamiento más competitivos que colaborativos, y por tanto las raíces de la desigualdad y la segregación social no se modifican lo suficiente para generar una transformación más potente y sustentable. En segundo lugar, la hipótesis meritocrática asumida como el motor de la movilidad social para los grupos más postergados es puesta en duda, básicamente porque los resultados educativos confirman que los avances en este campo son menores. Por lo mismo, la crisis hoy inicialmente manifiesta es acerca del impacto de la desigualdad social y, producto de ello, la necesidad de rediseñar los procesos elitistas de formación, que se han encubierto bajo el discurso de la igualdad de oportunidades que se generan por la educación, y que para ser exitosos requieren de soportes mucho más potentes que los empleados hasta ahora.

En función de esta incertidumbre se podrían experimentar –en forma simultánea– las tensiones derivadas de la pugna de fuerzas que defiendan más allá de su ciclo natural (de haber un ciclo natural) e impulsen la incorporación de reformas que actualicen el modelo vigente de mercado, prolongando por esta vía su existencia, incluso bajo una modalidad de mayor regulación. Como también es posible que se busque fortalecer el cambio estructural, bajo un modelo de derecho social pleno o de derecho social con ciertas restricciones o adecuaciones, pero que alteren positivamente la desigualdad y segregación social del sistema de manera contundente. En caso contrario, el escenario se vislumbra muy complejo de permanecer inalterable en los parámetros bajo los cual opera actualmente.

(Recibido el 26 de septiembre de 2020)

(Reenviado el 15 de julio de 2021)

(Aprobado para su publicación el 7 de octubre de 2021)

NOTAS

1. El movimiento social de octubre de 2019 es una manifestación significativa que acontece en Chile hasta que se instalaron en el país las medidas de confinamiento derivadas de la pandemia del COVID 19 (marzo- 2020) (<https://www.opendemocracy.net/pt/democraciaabierta-pt/chile-pandemia-emocoes-outubro-acalmaram/>)

2. Una evidencia de ello se registra en la primera cuenta pública del Gobierno de Bachelet (mayo de 2006), cuyas propuestas sobre educación (llevaba 3 meses de gobierno) no tienen vínculo con las demandas del movimiento estudiantil expresados días después.
3. Ese año el gobierno de derecha presentó sucesivas iniciativas orientadas a “acoger” las demandas estudiantiles. No obstante, desde mediados del 2011 los temas educacionales instalados por el movimiento señalado se tornaron claves en los debates políticos nacionales, al extremo que en los cuatro años de gobierno (2010-2013) se sucedieron igual número de ministros de educación, debido a las tensiones sectoriales.
4. Las nuevas caras de la desigualdad se relacionan con la calidad de la educación de la institución certificadora. Es decir, de la institución de la cual regresa.
5. Incluso el tema de los gananciales desmedidos de los empresarios privados o el lucro que pueden extraer los privados –para algunos sectores es un tema irrelevante hasta los sucesos sociales del año 2019.
6. La competencia fue tan extrema en el sector municipal, que en algunos lugares se estimulaba la captación de estudiantes desde otros establecimientos del mismo municipio, sin entender el sostenedor público que solo se pasaba dinero de un lado a otro, sin impacto positivo, distrayendo su tarea pedagógica.
7. Incluso con la nueva Ley de Desarrollo Profesional Docente de 2016 (Chile, 2016), estas atribuciones no cambian sustancialmente.
8. En mayo de 2021 se eligió por votación popular a los 155 constituyentes que redactarán la nueva constitución política. Entre los planteamientos de muchos de los electos estaba presente instalar la educación como un derecho social en la nueva carta fundamental.
9. Esto ha sido alterado marginalmente en la ley que crea el Sistema Nacional de Educación Pública (Chile, 2017) y que comienza gradualmente a funcionar en enero de 2018, la cual se analiza más adelante.
10. Entre las que destacan la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) (Chile, 1990, Ley N° 18.962) y la Ley de Bases del Ministerio de Educación (Chile, 1990a, Ley N° 18.956). También se mantuvo el financiamiento vía subsidio a la demanda.
11. Este procedimiento es muy complejo y costoso es su aplicación y si bien se ha propuesto su reemplazo por el subsidio a la matrícula escolar, no ha sido posible hasta la fecha –2021– su reemplazo.
12. Véase Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. Informe Final. Presidencia de la República, diciembre 2006
13. En la década señalada, el aporte público a la educación se redujo en un 24% real (González, 2003:416).
14. Para modificar una ley de rango constitucional se requiere un quórum muy alto en el Parlamento que debe contar con representantes de la derecha política, los cuales hasta entonces se habían negado a participar, debatir y votar el cambio de la LOCE.
15. Nos referimos a la ocupación de planteles universitarios, paros estudiantiles y otras expresiones de descontento derivadas de las denuncias de acoso sexual y laboral, discriminación y maltratado hacia las mujeres sean estudiantes, académicas o profesionales, ocurridas entre los meses de mayo y agosto de 2018.

16. Desde hace un par de años a la fecha, los problemas de corrupción de instituciones como las Fuerzas Armadas, la policía, diversas Iglesias, partidos políticos y otros, han aumentado no solo la molestia sino también la indignación de los ciudadanos hacia un orden institucional abusivo.
17. También se pueden revisar las áreas de mayor debilidad que son transversales a todos los segmentos socioeconómicos, confirmando que es un tema de falencias en la formación de los docentes (Agencia de Calidad, 2018).
18. Un ejemplo de esta distorsión es el financiamiento compartido, adoptado en la educación chilena, desde el año 1993, distorsionando el concepto de bien público de la educación.

REFERENCIAS

- AGENCIA DE CALIDAD. (2018), *Resultados nacionales SIMCE, 2017*. Santiago: Ministerio de Educación.
- ATRIA, Fernando. (2012), *La mala educación. Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*. Santiago: Catalonia, CIPER.
- ATRIA, Fernando. (2014), *Derechos sociales en educación: Un nuevo paradigma de lo público*. Santiago: LOM Editores.
- BACHELET, Michelle (2013) *Programa de Gobierno (2014 -2018)*. Santiago, pp. 23-29.
- BALL, Stephen; YOUDELL, Deborah. (2007), *Privatización Encubierta de la Educación Pública*. Londres: Instituto de Educación, Universidad de Londres.
- BALL, Stephen. (2015) "What is policy? 21 years later: reflections on the possibilities of policy research". *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, vol. 36, n. 3, pp. 306-313. URL: <http://dx.doi.org/10.1080/01596306.2015.1015279>.
- BELLEI, Cristián (Coord.). (2018), *La Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Santiago: CIAE - Universidad de Chile.
- BELLEI, Cristián. (2015), *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago: LOM Editores.
- BELLEI, Cristián; CONTRERAS, Daniel; VALENZUELA, Juan Pablo. (2010), "Fortalecer la Educación Pública: Un desafío de interés nacional", in C. Bellei; D. Contreras; J.P. Valenzuela (Eds.), *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional*. Santiago: Universidad de Chile, UNICEF, Pehuén Editores S. A., pp. 225 -256.
- BID. (2020), *La Crisis de la Desigualdad. América Latina y el Caribe en la encrucijada*. Washington.
- BRUNNER, José Joaquín. (2009), *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- BURNS, Tracy; KÖSTER, Florian (Eds.). (2016), *Governing Education in a Complex World*. Paris: OECD Publishing. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en>.
- BURTON, Guy. (2012), "Hegemony and Frustration: Education Policy Making in Chile under the Concertación 1990-2010". *Latin American Perspectives*, vol. 39, n. 4, pp. 34-52.
- CASEN. (2018), *Encuesta de caracterización socioeconómica*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social.
- CERRO, Claudio. (2020), *El nuevo Sistema de Educación Pública Chileno: Fundamentos, elementos de su puesta en marcha y situación actual*. Disertación (Maestría en Política y Gestión Educacional), Universidad de Talca, Santiago. URL: <http://dspace.utalca.cl/bitstream/1950/12217/3/2020B000042.pdf>.
- CLEARY, Eda. (2007), "Chile: entre la imagen de éxito y los fantasmas del subdesarrollo", *Polis* [online], vol. 18. URL: <http://journals.openedition.org/polis/4145>, consultado el 19 abril 2019.
- CONCHA, Carlos; GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo. (2020), *La educación pública, una construcción histórica*. In: M.T. Corvera y G. Muñoz (Eds.). *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno*. Santiago: Ediciones BCN, pp. 278-299.

- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2006). *Informe Final*. Santiago: Presidencia de la República, Chile.
- CORVALÁN, Javier; GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo. (2016), "Educación y Mercado: El caso chileno", in: J. Corbalán; A. Carrasco; J.E. García-Huidobro. *Mercado escolar y oportunidad educacional*. Santiago: Ediciones UC., pp.17-56.
- COX, Cristián. (2003), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- COX, Cristián. (2012), "Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010". *Revista Uruguaya de Cs. Políticas*, vol. 21, n. 1, pp. 9-28.
- CRISTI, Renato; RUIZ-TAGLE, Pablo. (2014), *El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente*. Santiago: LOM Ediciones, serie republicana.
- CHILE (1990) Ley N° 18.962, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), República de Chile.
- CHILE (1990a) Ley N° 18.956, que reestructuró el Ministerio de Educación. República de Chile.
- CHILE (2009) Ley n. 20.370. *Establece la Ley General de Educación*. Ministerio de Educación. República de Chile.
- CHILE (2015). Ley N° 20.845. De Inclusión Escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Ministerio de Educación, Chile. 29 de mayo de 2015. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1078172>
- CHILE (2016). Ley N° 20.903. Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y modifica otras normas. Ministerio de Educación, Chile. 04 de marzo de 2016. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1087343>
- CHILE (2017). Ley N°21.040. Crea el Sistema de Educación Pública. Ministerio de Educación, Chile. 16 de noviembre de 2017. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111237>
- CHILE (2018). Ley N°21091. Sobre Educación Superior. Ministerio de Educación, Chile. 11 mayo de 2018. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>
- SOUZA, Yalle de; SECCHI, Leonardo. (2015), "Extinção de políticas públicas: Síntese teórica sobre a fase esquecida do policy cycle". *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 20, n. 66, pp. 75-93.
- DEWEY, John. (1997) [1916], *Democracy and education: An introduction to the philosophy of education*. New York: Free Press.
- DONOSO, Sebastián. (2013), *Derecho a la Educación en Chile. Nueva ciudadanía tras el ocaso neoliberal*. Santiago: Bravo y Allende Editores.
- DONOSO, Sebastián. (2016), "Chilean education policy between the student movement of 2011 and reformist debates of 2014". *Universum*, vol. 31, n. 1, pp. 105-121.
- DONOSO, Sebastián. (2021), "Los nuevos Servicios Locales de Educación Pública en Chile: Desafíos del proceso de implementación inicial". *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, vol. 29, n.111, pp.378-398.

- DONOSO-KOENIG, Sofía. (2013), "Dynamics of Change in Chile. Explaining the emergence of the 2006 pingüino movement". *Journal of Latin American Studies*, vol. 45, n. 1, pp. 1-29.
- DONOSO-ROMO, Andrés. (2020), "Movimiento estudiantil chileno de 2011 y la lógica educativa detrás de su crítica al neoliberalismo". *Educ. Pesqui.*, São Paulo, vol. 46, pp. 1-18.
- DRAGO, José Luis; PAREDES, Ricardo. (2001), "La brecha de Calidad en la Educación Chilena". *Revista Cepal*. Santiago de Chile, N° 104, agosto, pp.167-180.
- ELACQUA, Gregory; MONTE, Pedro; SANTOS, Humberto. (2012), *Financiamiento Compartido en Chile: antecedentes, evidencia y recomendaciones*. Santiago: Instituto de Políticas Públicas, Universidad Diego Portales.
- FLORES, Carolina. (2020), De la cobertura a la calidad de la educación. In: FALABELLA, A.; GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. (eds.). *A 100 años de la ley de instrucción primaria obligatoria: la educación chilena en el pasado, presente y futuro*. Santiago: UAH, 2020. pp. 198-206.
- FRIEDMAN, Milton. (1955) 1980, "¿Qué falla en nuestras escuelas?" en: Friedman, Milton y Friedman, Rose. *Libertad de Elegir*. Madrid: Grijalbo.
- FUENTES, Claudio. (2012), *El pacto*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- GARCÍA - HUIDOBRO, Juan Eduardo; CORVALÁN, Javier. (2009), "Obstáculos para el logro de una educación democrática inclusiva". *Perspectivas*, vol. 39, n. 3, pp. 239-250.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. (2016), "La ruptura entre política y sociedad. Una introducción", in M.A. Garretón (Comp.) *La gran Ruptura, Institucionalidad Política y Actores sociales en Chile del siglo XXI*, Santiago: LOM Ediciones, pp. 11- 20.
- GARRETÓN, Manuel Antonio; GARRETÓN, Roberto. (2010), "La Transición Incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales". *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n. 1, pp. 115 -148.
- GIROUX, Henry; GIROUX, Susan. (2006), "Challenging neoliberalism's new world order: The promise of critical pedagogy". *Cultural Studies-Critical Methodologies*, vol. 6, n. 1, pp. 21-32.
- GONZÁLEZ, Pablo. (2003), "Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno", n: C. Cox (ed.). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo. La reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- HIGGINS, Chris; ABOWITZ, Kathleen. (2011), "What makes a public school public? A framework for evaluating the civic substance of schooling". *Educational Theory*, vol. 61, n. 4, pp. 365-380.
- HSIEH, Chang-Tai; URQUIOLA Miguel. (2006), The Effects of Generalized School Choice on Achievement and Stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, vol. 90, pp. 1477-1503.
- JACKSON, Giorgio. (2013), *El País que Soñamos*. Santiago: Editorial Debate.
- JOFRÉ, Gerardo. (1988), "El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena". *Estudios Públicos*, n. 99, pp.193 -237.
- JOIKO, Sara. (2012), "El cuasi-mercado educativo en Chile: Desarrollo y consecuencias". *Revista Electrónica Diálogos Educativos*, vol. 12, n. 23. URL: <http://www.dialogoseducativos.cl/revistas/n23/joiko/>.

- MAINARDES, Jefferson. (2006), "Abordagem do ciclo de políticas; uma contribucao para a análise de políticas educacionais". *Revista Educação e Sociedade*, vol. 27, n. 94, pp. 47-69.
- MARSHALL, Thomas H. (1949), *Ciudadanía y Clase Social*. Conferencia en la Universidad de Cambridge, Inglaterra.
- MAZUCCATO, Mariana. (2014), *El Estado Emprendedor*. Madrid: RBE Libros.
- MAZZUCATO, Mariana. (2019), *El valor de las cosas. Quién produce y quién gana en la economía global*. Madrid: Penguin Random House.
- MOULIAN, Tomás. (2002), *Chile Actual, Anatomía de un Mito*. Santiago: LOM Ediciones.
- NAVARRO, Luis; GYSLING, Jaqueline. (2017), "Educación general en el gobierno de Michelle Bachelet: avances y rezagos", in *Bachelet II. El difícil camino hacia un Estado Democrático Social de Derechos*. Santiago: BPE.
- NÚÑEZ, Iván. (2004), "La Identidad de los Docentes. Una mirada histórica en Chile". *Revista Docencia*, vol. 23, pp. 65-75.
- NÚÑEZ, Iván. (2015), "Educación chilena en la República: Promesas de universalismo y realidades de inequidad en su historia". *Psicoperspectivas*, vol. 14, n. 3, pp. 5-16.
- NÚÑEZ, Iván; WEINSTEIN, José. (2010), "Chile: ¿Una reforma educacional sin reforma del Ministerio? (1990 -2007)", in I. Aguerrondo (coord.). *Institucionalidad de los Ministerios de Educación. Los procesos de reforma Educativa de Argentina y Chile de los años 90'*. Paris: IIEP, pp. 95-220.
- OCDE. (2018), *Estudios Económicos de la OECD. Chile. Visión General*. Santiago: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, febrero.
- OCDE. (2017), *Educación en Chile. Evaluación de Políticas nacionales de Educación*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Fundación SM para esta edición en español.
- OECD. (2004), *Chile. Revisión de las políticas Nacionales de Educación*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ORELLANA, Víctor (Ed.). (2018), *Entre el mercado gratuito y la educación pública*. Santiago: LOM Ediciones.
- PICAZO, Inés. (2010), "La metamorfosis de la regulación pública en la educación escolar en Chile: hacia un Estado post-neoliberal". *Revista Pensamiento Educativo*, vol. 46, n. 1, pp. 63-91.
- PICAZO, Inés. (2013), *Las políticas escolares de la Concertación durante la transición democrática*. Santiago: Eds. U. Diego Portales.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. (2017), *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha Social en Chile*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PRIETO, Alfredo. (1983), *La modernización educacional*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- REID, Alan. (2002), "Public education and democracy: A changing relationship in a globalizing world". *Journal of Education Policy*, vol. 17, n. 5, pp. 571-585.

- RIZVI, Fasal; LINGARD, Bob. (2010), *Globalizing education policy*. Milton Park, Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge.
- ROMÁN, Marcela; CORVALÁN, Javier. (2016), “Dicen que esta escuela es mala, pero nosotros la encontramos buena. Elección de escuela en familias pobres en Chile”, in: J. Corvalán, A. Carrasco, & J.E. García-Huidobro (Eds.), *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad*. Santiago: CEPPE-PUC, pp. 209-231.
- RUIZ, Carlos. (2016), “Crisis política en Chile: neoliberalismo, cambios sociales y democracia”, in M.A. Garretón, (Comp.), *La gran Ruptura, Institucionalidad Política y Actores sociales en Chile del siglo XXI*. Santiago: LOM. Ediciones, pp. 83 -108.
- RUIZ, Carlos. (2013), “Educación y democracia: aportes para el cambio desde la demanda estudiantil”, in J. E. GARCÍA HUIDOBRO, A. FALABELLA (Ed.). *Los Fines de la Educación. seminarios sobre gratuidad, lucro, justicia y democracia*. Santiago de Chile: CEPPE, pp. 139-162.
- RUIZ, Carlos. (2010), *De la Republica al mercado. Ideas educacionales y políticas en Chile*. Santiago: LOM Ediciones.
- SABATIER, Paul. (1986), Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, Ann Arbor, vol. 6, n. 1, pp. 21-48.
- SALAZAR, Gabriel (2019) *Historia del Municipio y la soberanía comunal en Chile*. Santiago de Chile. Editorial Universitaria.
- SANDEL, Michael. (2012), *Lo que el dinero no puede comprar. Los limites morales el mercado*. Barcelona: Random House, Mondadori.
- SANDEL, Michael. (2021), *La Tiranía del Mérito ¿Qué ha sido del bien común? Debate*. Barcelona: Penguin, Random House, Mondadori.
- SECCHI, Leonardo. (2014), *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- SEPÚLVEDA, Claudia. (2014), “Haremos los cambios a los que los adultos no se atrevieron”, in: R. ANDIN (Ed.). *La rebelión estudiantil en Chile*. Santiago: Océano Sur, pp.17-18.
- TEDESCO, Juan Carlos. (2012), *Educación y Justicia Social en América latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- TREVIÑO, Ernesto; VALENZUELA, Juan Pablo; VILLALOBOS, Cristóbal; BÉJARES, Consuelo; WYMAN, Ignacio; ALLENDE, Claudio. (2018), “Agrupamiento por habilidad académica en el sistema escolar Nueva evidencia para comprender las desigualdades del sistema educativo chileno”. *RMIE*, vol. 23, n. 76, pp. 45-71.
- TOMASI, John. (2021), *Liberalism Beyond Justice: Citizens, Society, and the Boundaries of Political Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- UNICEF. (2014), *La voz del movimiento estudiantil 2011. Educación pública, gratuita y de calidad. Algunas lecciones para el sistema educativo chileno*. Santiago: UNICEF.
- URQUIOLA, Miquel. (2016), “Competition Among Schools: Traditional Public and Private Schools”, in Eric A. Hanushek, S. and L. Woessmann (Eds.). *Handbook of the Economics of Education*, vol. 5, Amsterdam: North Holland, pp. 209-237.

- VALDIVIA, Verónica. (2018) La “alcaldización de la política” en la post dictadura pinochetista: las comunas de Santiago, las condes y pudahuel. *Izquierdas*, Santiago, n. 38, pp. 113-140. URL: <https://doi.org/10.4067/S0718-50492018000100113>
- VALENZUELA, Juan Pablo; BELLEI, Cristián; de los RÍOS, Danae. (2014), “Socioeconomic school segregation in a marketoriented educational system. The case of Chile”. *Journal of Education Policy*, vol. 29, n. 2, pp. 217-241.
- VERGER, Antoni; BONAL, Xavier; ZANCAJO, Adrián. (2016), “Recontextualización de políticas (cuasi)mercados educativos. Un análisis de las dinámicas de demanda y oferta escolar en Chile”. *Education Policy Analysis Archives*, vol. 24, n. 27, pp. 1-27. URL: <https://doi.org/10.14507/epaa.24.2098>.
- VILLALOBOS, Cristián; VALENZUELA, Juan Pablo. (2012), “Polarización y cohesión social del sistema escolar chileno”. *Revista de Análisis Económico*, vol. 7, n. 2, pp. 145-172.
- WHITTY, Geoff. (2006), “Education(al) research and education policy making: is conflict inevitable?”. *British Educational Research Journal*, vol. 32, n. 2, pp. 159-176.
- WHITTY, Geoff; POWER, Stephen. (2000), “Marketization and Privatization in Mass Education Systems. *International Journal of Educational Developmet*, vol. 20, n. 2, pp. 93 -107.

RESUMO

Encruzilhadas do Modelo de Desenvolvimento da Educação Chilena no Primeiro Quarto do Século XXI

No final do século XXI, o Chile enfrenta o dilema de que seu modelo político educacional deve se consolidar para enfrentar os principais problemas e desafios de médio prazo que estão diretamente relacionados à geração de um sistema de qualidade para toda a sua população. Esses desafios de proporções implicam em uma mudança substancial no cenário diante de decisões estratégicas que implicam em uma nova realidade em relação ao que foi feito, pois parece que não poderia continuar no caminho já traçado. Sob o modelo dos ciclos políticos, são analisados os movimentos estudantis (2006 e 2011) que colocam na agenda pública a importância de avançar nas reformas, que deram origem a mudanças de magnitude, que uma década depois implicaram promover transformações para “trazer para a mercado da educação”, embora os mecanismos instalados não assegurem esse objetivo. Essas tensões levam aos dilemas reinstaurados pelo movimento social de 2019, respondendo por um cenário complexo devido às expectativas plenamente atuais sobre a educação, e às necessidades incontornáveis de um novo marco regulatório e operacional para o setor, que reduz as incertezas do atual cenário do setor.

Palavras-chave: política educacional; mudanças estruturais; desafios da política educacional; mercado; Chile

ABSTRACT

Crossroads of the Development Model of Chilean Education in the First Quarter of the 21st Century

At the end of the 21st century, Chile faces the dilemma that its educational policy model must consolidate itself in order to face the main problems and medium-term challenges directly related to the establishment of a high-quality system for its entire population. These challenges of significant proportion imply a considerable change in the scenario in light of strategic decisions that engender a new reality, distinct from what has been achieved - as it seems that it could not continue down the path already laid out. Under the policy cycles model, the student movements (of 2006 and 2011) are analyzed. They put the importance of advancing reforms on the agenda, giving rise to changes of magnitude. A decade later, this implied promoting transformations to “bring to the education market”, although the mechanisms in place do not ensure this goal. These tensions lead to the dilemmas brought back by the 2019 social movement, as a result of a complex scenario fruit of present-day expectations for education, and the unavoidable need for a new regulatory and operational framework for the sector. This, in turn, reduce the uncertainties of its current scenario.

Keywords: educational policy; structural changes; educational policy challenges; market; Chile

RÉSUMÉ

Les Carrefours du Modèle Chilien de Développement de l'Éducation dans le Premier Quart du XXIe Siècle

À la fin du XXIe siècle, le Chili est confronté au dilemme selon lequel son modèle politique éducative doit être consolidé afin de faire face aux principaux problèmes et défis à moyen terme directement liés à la génération d'un système de qualité pour l'ensemble de sa population. Ces défis de proportions impliquent un changement substantiel de scénario face à des décisions stratégiques qui impliquent une nouvelle réalité par rapport à ce qui a été fait, tant il semble qu'il ne pouvait pas continuer sur la voie déjà tracée. Sous le modèle des cycles politiques, sont analysés les mouvements étudiants (2006 et 2011) qui ont mis à l'ordre du jour public l'importance de faire avancer les réformes, ce qui a donné lieu à des changements d'ampleur, et qui, une décennie plus tard, impliquait de promouvoir des transformations pour « apporter au marché de l'éducation », bien que les mécanismes en place n'assurent pas cet objectif. Ces tensions conduisent aux dilemmes réinstaurés par le mouvement social de 2019, rendant compte d'un scénario complexe dû à des attentes pleinement actuelles en matière d'éducation et aux besoins incontournables d'un nouveau cadre réglementaire et opérationnel pour le secteur, qui réduit les incertitudes du scénario actuel.

Mots-Clés: politique éducative; changements structurels; défis de la politique éducative; marché; Chili

RESUMEN

Encrucijadas del Modelo de Desarrollo de la Educación Chilena en el Primer Cuarto del Siglo XXI

Avanzado el siglo XXI, Chile enfrenta el dilema de que su modelo político educacional debería consolidarse para enfrentar los principales problemas y desafíos de mediano plazo, que dicen relación directamente con generar un sistema de calidad para toda su población. Estos retos de proporciones conllevan un cambio sustancial del escenario ante decisiones estratégicas que impliquen una nueva realidad frente a lo realizado, toda vez que pareciera no podría continuarse por el camino ya trazado. Bajo el modelo de ciclos políticos se analizan los movimientos estudiantiles (2006 y 2011) que instalan en la agenda pública la importancia de avanzar en reformas, lo que dio lugar a cambios de magnitud, que una década después implicaron impulsar transformaciones para “sacar al mercado de la educación”, aunque los mecanismos instalados no aseguran ese objetivo. Estas tensiones derivan en las disyuntivas reinstaladas por el movimiento social de 2019, dando cuenta de un escenario complejo por las expectativas plenamente vigentes sobre la educación, y las necesidades insoslayables de un nuevo marco normativo y operacional para el sector, que reduzca las incertezas del actual escenario.

Palabras claves: política educacional; cambios estructurales; desafíos de política educacional; mercado; Chile