



La Privatización de la Educación

ESTUDIO DEL CASO CHILENO

M A R C O K R E M E R M A N



Campaña
Latinoamericana
por el **Derecho**
a la Educación

Iniciativa: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE)

Apoio: Foro Nacional de Educación de Calidad para Todos y Todas de Chile

Autor: Marco Kremerman

Coordinación Editorial: Camilla Croso (CLADE)

Diseño: SM&A Design Gráfico

Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE)

Comité Directivo:

ActionAid

Asociación Alemana para la Educación de Adultos
Ayuda en Acción

Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL)

Marcha Global contra el Trabajo Infantil

Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Save the Children UK

Apoio:

ActionAid

Asociación Alemana para la Educación de Adultos
Ayuda en Acción

Campaña Mundial por la Educación
Save the Children UK

Rua Costa Carvalho, 79

05429-130 | São Paulo | SP | Brasil

Teléfono | Fax: 55 11 3853-7900

www.campanaderechoeducacion.org

Santiago de Chile, Mayo de 2008.



La privatización de la educación: estudio del caso chileno	5
Organización y estructura del sistema educacional chileno	7
Financiamiento de la educación chilena	15
La ruta privatizadora de la educación chilena	25
Privatización de la educación y acuerdos comerciales	28
Impacto de los procesos de privatización en la educación chilena	30
Segmentación extrema del sistema educativo chileno	31
Los establecimientos particulares subvencionados seleccionan a sus alumnos	33
Las escuelas municipales están endeudadas	33
De la educación como bien público a la educación como mercancía privada	33
Transformación de identidades	34
Consideraciones finales	34

1,

La privatización de la educación: estudio del caso chileno



Actualmente, Chile tiene una población de más de 16 millones de habitantes y administrativamente se divide en 15 regiones, 53 provincias y 346 comunas o municipios. Sólo en 1990 recuperó la democracia, luego de 17 años de dictadura. La década del 70' y del 80' corresponden a un período difícil en donde no sólo se atenta en contra de los derechos humanos y las libertades individuales, sino que también es el momento en el cual se comienzan a realizar verdaderos experimentos en materia de políticas públicas.

Durante gran parte del siglo XX, se consiguen algunos avances que permiten ir elevando la calidad de vida de las personas. Mayor cobertura en educación, disminución de las tasas de analfabetismo, mejores estándares sanitarios, entre otros.

No obstante, a partir de la irrupción de la dictadura militar en 1973, las políticas públicas comienzan a perder el norte, se desvinculan de la realidad y carecen de un sostén técnico.

Ya resultaba muy complicado generar equidad en una sociedad cultural e históricamente desigual. Ahora, las complicaciones se exacerbaban. Se realizan grandes recortes en el gasto público y se comienza a privatizar la provisión de ciertos servicios públicos básicos.

Esta tendencia se consolida a comienzos de la década de los 80', período en que se crea un sistema previsional desequilibrado y en donde el pilar privado (las Administradoras de Fondos de Pensiones¹) se transforma en "el eje" del sistema, un verdadero experimento a nivel mundial. Mismo período en que se

¹ Las Administradoras de Fondos de Pensiones o AFP, son aquellas empresas privadas que reciben y administran los fondos de pensiones de todos los chilenos y chilenas que cotizan. Actualmente existen sólo 6 AFP y es obligatorio cotizar en alguna de ellas.

elabora el Plan Laboral, el cual coarta los procesos de sindicalización, inyecta gran flexibilidad acompañada de precariedad laboral y gatilla un proceso precoz e inorgánico de externalización de la producción y el trabajo por parte de las empresas.

Finalmente, a lo largo de este período, se traspasa la educación pública a los municipios y se crea un sistema de subvenciones por alumno que asisten a escuelas públicas o privadas que cumplan algunos requisitos mínimos.

Es el tiempo de los experimentos y las políticas públicas de laboratorio que se deciden tras cuatro paredes. Se extinguen los proyectos integrales. Se viene abajo la idea de un sistema de protección social contundente, una agenda de trabajo decente o un proyecto educativo inclusivo y de calidad. Surgen las políticas focalizadas que generan sistemas segregados.

Bajo este contexto, en la década de los 90' comienzan a actuar los gobiernos de la Concertación², quienes sustantivamente destinan más y más recursos para paliar los recortes excesivos al gasto público que se hicieron en la década anterior.

No obstante, algo parece no funcionar. Se eleva ostensiblemente la cobertura en educación básica y media, se elevan las pensiones asistenciales y se aumenta el salario mínimo año a año. Pese a ello, no se logran avances importantes en materia de oportunidades. El aumento gradual de los recursos y los distintos proyectos de ley que se envían para

corregir la deuda dejada por la dictadura se topan con una barrera de carácter estructural.

La economía chilena presenta una tasa de crecimiento promedio anual de 5,6% para el período comprendido entre 1990 y el 2006, situándose como uno de los 15 países con mejores resultados a nivel mundial. Los gobiernos democráticos explícita o implícitamente han utilizado como idea fuerza para gobernar, el lema del crecimiento con equidad. Sin embargo, Chile se encuentra entre las 15 naciones con peor distribución del ingreso en el mundo.

La ausencia de un Estado fuerte y eficiente, la concentración económica y un serio déficit cultural han generado una considerable asimetría entre los indicadores macroeconómicos y microeconómicos en el país.

En relación al sistema educacional, las políticas aplicadas a partir de la década del 80', acentuaron la configuración de un sistema segregado según el nivel socioeconómico de los alumnos. En los 90', para asegurar cobertura, se descuidó la calidad y lentamente se dejó de hablar de educación pública.

Los fines de la educación quedaron supeditados a su arquitectura, que dividió a los colegios en municipales, particulares subvencionados y particulares pagados. Los primeros han perdido cada vez más alumnos, en beneficio de los segundos y se convirtie-

² La dictadura militar en Chile se extiende desde el 11 de septiembre de 1973 hasta el 11 de marzo de 1990, día en que se inicia el primero de los gobiernos de la Concertación de los partidos por la democracia.

ron en establecimientos aglutinadores de la pobreza concentrada en algunas comunas de nuestro país.

Uno de los grandes errores de la política educacional chilena fue generar un sistema de competencia entre los colegios, tanto por los recursos del Estado como por los recursos provenientes de las familias (financiamiento compartido) sin antes haber construido un piso básico que asegurara la entrega de una educación de calidad en igualdad de condiciones.

La ausencia de un proyecto educativo a nivel país, que asegure una educación de calidad para todos, se convierte en el principal enemigo de las políticas que intentan paliar los problemas de la educación chilena.

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCACIONAL CHILENO

Los hitos más importantes de la educación chilena, comienzan a delinearse a partir de 1920, año en que se promulga la *Ley de Instrucción Primaria*

Obligatoria. De esta forma, se da el primer paso en aras de la universalización de la educación, asegurando enseñanza pública gratuita durante los primeros seis años de instrucción formal.

Luego, en 1965, bajo el Gobierno de Eduardo Frei Montalva, se dictó una ley que aseguró **ocho años de educación obligatoria**, bajo una nueva arquitectura del sistema educativo que extendía dos años la educación básica.

Con la irrupción de la dictadura militar en 1973, este proceso se detuvo. Durante la década del 70', la educación básica, media y superior fue intervenida y desde 1980 en adelante se cambiaron completamente las reglas del juego. Los colegios de propiedad fiscal fueron traspasados a los municipios, algunas escuelas que impartían educación media técnica profesional fueron traspasadas a Corporaciones de Administración Delegada y comenzó la proliferación de las escuelas particulares subvencionadas, las cuales, desde ese momento en adelante, pueden tener fines de lucro.

Establecimientos particulares subvencionados

Corresponde a todas aquellas escuelas particulares que reciben recursos del Estado, bajo las mismas condiciones que una escuela pública o municipal. Sólo deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Tener un sostenedor, que podrá ser una persona natural o jurídica, que será responsable del funcionamiento del establecimiento educacional. Dicho sostenedor o representante legal, en su caso, deberá al menos, contar con licencia de educación media.
- b) Ceñirse a planes y programas de estudio, sean propios del establecimiento o los generales elaborados por el Ministerio de Educación Pública.

- c) Poseer el personal docente idóneo que sea necesario y el personal administrativo y auxiliar suficiente que les permita cumplir con las funciones que les correspondan, atendido el nivel y modalidad de la enseñanza que impartan y la cantidad de alumnos que atiendan.
- d) Funcionar en un local que cumpla con las normas de general aplicación previamente establecidas.
- e) Disponer de mobiliario, elementos de enseñanza y material didáctico mínimo adecuado al nivel y modalidad de la educación que pretenda impartir, conforme a normas de general aplicación, establecidas por ley.

Los establecimientos particulares subvencionados pueden tener fines de lucro y obtener ganancias o utilidades en virtud de los servicios de educación que proporcionan a sus alumnos.

Las municipalidades³ pudieron organizarse de dos formas para administrar los colegios que le fueron traspasados. La primera, creando dentro del municipio, un Departamento de Administración de la Educación Municipal (DAEM). La segunda, a través de Corporaciones Municipales, las cuales operan como organizaciones de derecho privado.

También se efectuaron grandes cambios en la manera de entregar recursos a los colegios. Se pasó de la histórica asignación “a las escuelas”, a una subvención mensual por cada alumno que asistía a

clases. De esta manera, mientras más alumnos tiene un establecimiento y menos inasistencia presenta, más recursos puede captar ese colegio.

En 1990, un día antes que culminara la dictadura militar, se promulgó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, la cual ha sido objeto de muchas críticas y se ha transformado en el corazón del sistema educativo chileno, dando prioridad a la **libertad de enseñanza** por sobre el derecho a ser educado y fijando requisitos irrisorios para la creación y reconocimiento de establecimientos privados.

³ Actualmente existen 345 municipios a lo largo de todo Chile.

Libertad de enseñanza

La Constitución Política de Chile asegura a todas las personas la libertad de enseñanza en los siguientes términos: “La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”.

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) en su Artículo 3 agrega que: El Estado tiene, asimismo, el deber de resguardar especialmente la libertad de enseñanza y financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso de la población a la enseñanza básica.

En 1993, bajo el primer gobierno de la Concertación de los partidos por la Democracia, se incorpora el sistema de Financiamiento Compartido, que posibilita el copago mensual de padres y apoderados en colegios municipales (sólo enseñanza media) y en establecimientos particulares subvencionados.

Financiamiento compartido

El Financiamiento Compartido de la Educación es una modalidad complementaria al sistema subvencionado tradicional, que comenzó a operar a partir de 1993. Su característica fundamental es que permite a los establecimientos realizar un cobro a los alumnos, recibiendo una subvención estatal que depende inversamente del aporte de las familias. Lo anterior se logra mediante un mecanismo de descuentos por tramos a la subvención base por alumno recibida por el establecimiento, de modo que el aporte neto de las familias es siempre positivo.

Este mecanismo permite al establecimiento percibir mayores recursos de los que obtendría en la modalidad de subvención a establecimientos gratuitos.

Pueden optar a este sistema las escuelas particulares subvencionadas en general y los establecimientos educacionales municipales que impartan educación media diurna, siempre que exista acuerdo mayoritario de los padres y apoderados. Pese a lo anterior, los establecimientos que se incorporen a esta modalidad deberán otorgar cupos a todos los alumnos residentes en la comuna que lo requieran, previa declaración escrita del apoderado que solicite el beneficio de gratuidad.⁴

⁴ Para mayores detalles, ver Recuadro 2

Durante 1996, se inicia una reforma educacional que se propone 9 objetivos centrales: i) Aumentar la cobertura en educación; ii) Aumentar los salarios de los profesionales de la educación; iii) Mejorar los currículos, ideando contenidos mínimos y obligatorios para cada nivel de enseñanza; iv) Incorporación de tecnología en el proceso educativo; v) Mejorar la infraestructura de liceos y colegios públicos y privados incorporados al sistema público; vi) Mejorar y distribuir textos de estudio a todos los alumnos del sistema público; vii) Implementación

y desarrollo de la Jornada Escolar Completa para aumentar la calidad en la educación primaria y secundaria; viii) Entregar alimentación a los alumnos del sistema público, tanto en educación primaria como secundaria y ix) Asistencia focalizada a los grupos sociales más vulnerables.

Finalmente, en el año 2003, se dicta la ley que extiende a 12 el número de años de educación obligatoria, asegurando el ciclo básico y medio completo.

Recuadro 1

Actualmente, el sistema educacional chileno se estructura de la siguiente forma:

- a) Educación Parvularia, Preescolar o Pre Primaria: Tiene cinco niveles secuenciales: sala cuna, medio menor, medio mayor, transición 1 y transición 2. En promedio, a este tipo de enseñanza acceden los niños y niñas entre 0 y 6 años de edad.
- b) Educación Básica: Este nivel de enseñanza se compone de un ciclo de 8 años, desde primero básico a octavo básico. En este sentido, corresponde a lo que internacionalmente se conoce como educación primaria, más dos años adicionales. Los niños y jóvenes que acceden a la educación básica, en promedio, tienen entre 6 y 14 años.
- c) Educación Media: Consiste en cuatro años de enseñanza, desde primero medio a cuarto medio, y presenta dos formatos o modalidades: i) Educación Media Científico-Humanista y ii) Educación Media Técnico Profesional, la cual corresponde a programas vocacionales con orientación al trabajo, en el área Comercial, Industrial, Técnica, Agrícola y Marítima.

La enseñanza media chilena es análoga a lo que internacionalmente se conoce como “upper secondary education”. En tanto, los dos últimos años de la educación básica (séptimo y octavo básico), corresponden a la nomenclatura internacional denominada, “lower secondary education”.

- d) Educación Especial: Se refiere a la enseñanza para aquellos alumnos que requieren necesidades educativas especiales, en virtud de problemas de alteración del lenguaje, discapacidad mental, auditiva, visual u otras. Existe la modalidad en donde se integra a niños y niñas a las escuelas convencionales y otra en donde ellos acuden a establecimientos independientes.
- e) Educación de Adultos: Corresponde al nivel de enseñanza, en donde hombres y mujeres que no pudieron terminar sus estudios formales, acceden a distintos establecimientos, en los cuales existen modalidades especiales para que estos culminen los respectivos ciclos escolares. Existe el formato regular y los programas de Educación Fundamental de Adultos (EFA) y Educación Técnica Elemental de Adultos (ETEA).
- f) Educación Superior: Todos aquellos jóvenes que hayan terminado los cuatro años de educación media, podrán dar una Prueba de Selección Universitaria (PSU), y en base al puntaje que hayan obtenido, tendrán la posibilidad de ingresar a los distintos establecimientos que entregan educación superior: Universidades Estatales pertenecientes al Consejo de Rectores, Universidades Privadas pertenecientes al Consejo de Rectores que reciben recursos públicos directos, Universidades Privadas, Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales.

En el Cuadro 1, se presentan los distintos tipos de colegios que existen actualmente, de quiénes depende su administración y cuáles son las fuentes que utilizan para financiarse.

Los colegios particulares subvencionados asumen varias modalidades, de acuerdo a si tienen o no fines de lucro y si son laicos o forman parte de alguna congregación religiosa.

Los colegios particulares subvencionados católicos y protestantes, en teoría, no tienen fines de lucro, en la medida que sus iglesias y congregaciones no están facultados para perseguir utilidades. Sin embargo a veces utilizan otras figuras jurídicas para administrar sus colegios, ante lo cual, pasan

a formar parte de los colegios particulares subvencionados con fines de lucro.

Las subvenciones que los distintos colegios subvencionados reciben del Estado dependen del número y tipo de alumnos que están matriculados en sus establecimientos, del tipo de enseñanza que entreguen y de la extensión de la jornada escolar. También dependerá del monto cobrado por concepto de financiamiento compartido.

Las cuotas de Centros de Padres, corresponde al aporte mensual que padres y apoderados desembolsan para actividades extraprogramáticas (paseo de fin de año, fiestas y actividades) que realizan sus hijos.

Cuadro 1. Tipología de establecimientos educacionales.

Tipo de colegio	Administraci3n del colegio	Fuentes de financiamiento
Escuelas Municipales	Departamento de Administraci3n Educaci3n Municipal (DAEM), parte de la burocracia municipal	Subvencionales Estatales; Contribuciones Municipales variables; Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) para infraestructura; otros aportes p3blicos; donaciones educacionales, Ley n° 19.247; pago padres y apoderados s3lo para enseñanza media (financiamiento compartido)
	Corporaci3n Municipal, persona jur3dica de derecho privado sin fines de lucro presidida por el alcalde de cada comuna	
	Colegios Concesionados a Terceros (Ley n° 16.845, Art3culo 8°)	
Colegios particulares subvencionados con fines de lucro	Persona natural o jur3dica. Sostenedores Individuales, sostenedores que controlan m3s de un establecimiento, Sociedades an3nimas, sociedad de responsabilidad limitada, Empresa individual de responsabilidad limitada	Subvenciones Estatales; pago padres y apoderados (financiamiento compartido); cuotas de centros de padres
Colegios particulares subvencionados cat3licos	Congregaciones de la Iglesia Cat3lica, incluye 3rdenes religiosas, arquidi3cesis y Fundaciones religiosas	Subvenciones Estatales; pago padres y apoderados (financiamiento compartido); cuotas de centros de padres; Contribuciones Iglesia, donaciones educacionales, Ley n° 19.247
Colegios particulares subvencionados protestantes (evang3licos)	Iglesia Protestante. Incluye Iglesia Metodista, Bautista, Pentecostal, Anglicana, Evang3lica, Luterana y Presbiteriana	Subvenciones Estatales; pago padres y apoderados (financiamiento compartido); cuotas de centros de padres; Contribuciones Iglesia, donaciones educacionales, Ley n° 19.247
Colegios particulares subvencionados laicos sin fines de lucro	Fundaciones, Universidades, ONGs	Subvenciones Estatales; pago padres y apoderados (financiamiento compartido); cuotas de centros de padres; Contribuci3n de la Fundaci3n u organizaci3n, donaciones educacionales, Ley n° 19.247
Particular pagado	Persona Jur3dica con o sin fines de lucro. Iglesia Cat3lica; Iglesias Protestantes; Empresas o individuos con fines de lucro; Fundaciones sin fines de lucro	Pago de padres y apoderados; cuotas de centros de padres; Contribuciones Iglesia y Fundaciones

Fuente: Elaboraci3n propia sobre la base de G. Elacqua, Public, Catholic, and for-profit school enrollment practices in response to vouchers. Evidence from Chile, Marzo 2006.

En el caso de la educación parvularia o preescolar, existen algunas modalidades adicionales, tales como la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra (fundación privada sin fines de lucro) que atienden a los niños y niñas que viven en hogares en situación de pobreza o que cuentan con pocos recursos. Además de las salas cunas y jardines infantiles que algunas empresas mantienen para sus trabajadores.

Es necesario destacar que las escuelas particulares subvencionadas sin o con financiamiento compartido pueden tener fines de lucro. La supervisión de los establecimientos tiene que ver con la responsabilidad que compete a cada organismo. El Ministerio de Educación y JUNJI, ambas insti-

tuciones del Estado, son quienes asumen este rol principalmente.

Según las cifras del año 2006, en Chile, la matrícula de estudiantes en los distintos niveles de enseñanza alcanza a 4.652.113 personas. Estos se distribuyen a lo largo de todo el territorio nacional en más de 14 mil establecimientos, incluyendo educación superior, educación especial o diferencial, educación de adultos y todas las modalidades de la educación parvularia.

Sin embargo, en este estudio de caso, no consideraremos la educación superior ni la educación de adultos, por tanto, nuestra población objetivo será de 3.848.537 estudiantes.

Cuadro 2. Instituciones que ofrecen educación parvularia.

Institución	Oferta	Edades	Financiamiento	Supervisión
Escuelas municipales	Gratuita	4 a 6 años	Subvención estatal	Mineduc
Escuelas particulares subvencionadas sin financiamiento compartido	Gratuita	4 a 6 años	Subvención estatal	Mineduc
Escuelas particulares subvencionadas con financiamiento compartido	Pagada	4 a 6 años	Subvención estatal y aporte de los padres	Mineduc
Junta Nacional de Jardines Infantiles	Gratuita	3 meses a 6 años	Fiscal	JUNJI
Fundación Integra	Gratuita	3 meses a 6 años	Fiscal y privado	Integra
Jardines Infantiles y Salas cunas particulares	Pagada	3 meses a 6 años	Padres	JUNJI
Colegios particulares	Pagada	3 meses a 6 años	Padres	Mineduc
Salas cunas y Jardines Infantiles de empresas	Gratuita	3 meses a 6 años	Empresa	Mineduc o JUNJI
ONGs, Instituciones Comunitarias y de Iglesia	De ambos tipos	Depende de la institución	Privadas, particulares, cofinanciadas con los padres	JUNJI

Fuente: Ministerio de Educación de Chile.

JUNJI

La Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) es una instituci3n del Estado de Chile creada por la Ley N° 17.301, la cual la defini3 como una corporaci3n aut3noma, con personalidad jur3dica de derecho p3blico, funcionalmente descentralizada y que tendr3 a su cargo crear y planificar, coordinar, promover, estimular y supervigilar la organizaci3n y funcionamiento de jardines infantiles.

La misi3n de la JUNJI consiste en entregar, mediante administraci3n directa y en convenio, educaci3n parvularia integral de calidad a ni3os y ni3as en situaci3n de pobreza y vulnerabilidad social y, adem3s, promover y supervigilar, en jardines infantiles p3blicos y privados el cumplimiento de la normativa emanada de JUNJI y otras instituciones vinculadas con el sector que reciben recursos p3blicos directos, Universidades Privadas, Centros de Formaci3n T3cnica e Institutos Profesionales.

Cuadro 3. Matr3cula total y n° de establecimientos seg3n tipo de educaci3n.

Tipo de educaci3n	Matr3cula	Establecimientos
Parvularia com3n	317.064	11.671*
Especial	102.782	
B3sica	2.183.734	
Media C-H	646.668	
Media T-P	395.406	
Parvularia Junji	128.631	1.833
Parvularia integra	74.252	954
Subtotal	3.848.537	14.458
Educaci3n superior	663.679	221
Universidades	486.570	63
Consejo de rectores	271.598	25
Privadas	214.972	38
Institutos profesionales	114.680	47
Centros de formaci3n t3cnica	62.429	111
Educaci3n adultos	139.897	*
Total Final	4.652.113	14.679

Fuente: Elaboraci3n propia en base a datos entregados por Anuario Estadístico 2006 Ministerio de Educaci3n

* Incluye establecimientos que imparten educaci3n a adultos.

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN CHILENA

Chile ha alcanzado buenos índices de cobertura en educación básica y educación media. Más del 95% de los niños y jóvenes entre 11 y 16 años, están matriculados en algún establecimiento formal. El principal déficit es la educación parvularia, sin embargo existe una campaña oficial por parte del actual gobierno de la presidenta Bachelet, para reducir las brechas de cobertura, sobretudo entre los hogares de menores ingresos.

Por lo tanto, el desafío central que enfrenta la educación chilena es mejorar la calidad de la enseñanza y encontrar los medios adecuados para avanzar en esta dirección.

La ruta seguida durante los últimos 25 años se sostiene en la conformación de un sistema subvencionado mixto que incluye colegios públicos (administrados por los municipios) y colegios privados.

Históricamente, el criterio de asignación de recursos había consistido en un traspaso de fondos directo a las escuelas. A partir de comienzos de la década del 80' y con la firma del decreto ley, DL 3.476, también conocido como Ley de Subvenciones, se instaura un sistema inédito, en donde el financiamiento de una escuela dependía de la cantidad de alumnos que asistían a sus aulas.

El valor de subvención por alumno, quedó establecido por ley, según el tipo de educación, nivel educacional y el tipo de jornada en que los establecimientos imparten la enseñanza. Se reajusta año a año de acuerdo al índice de sueldos y salarios del sector público.

La filosofía de las autoridades de la época, indicaba que a través de este mecanismo de asignación de la subvención y su extensión masiva a los establecimientos particulares gratuitos con y sin fines de lucro, se fomentaría la competencia por los recursos generándose una escalada natural en la calidad de la educación.

Sin embargo, la crisis económica de 1982, detiene algunas reformas y precipita un recorte importante en el gasto público. De hecho, los recursos públicos destinados a educación disminuyen un 28,2% en términos reales entre 1982 y 1990, mientras el gasto público total sólo cae un 9%. El sistema educacional sufre un golpe tres veces más profundo que lo que sucede con el gasto público. Como consecuencia, el monto de la subvención en términos reales también sufre una caída considerable de 24,5% para el mismo período.

La recuperación de la economía en 1986, no se tradujo en mayores recursos para el sistema educacional y tampoco se recuperó el valor de la subvención escolar precrisis. Es el momento en que la educación pública gratuita y universal, definitivamente desaparece como proyecto.

A partir de esta fecha, se selló la conformación de un sistema educacional estructuralmente distinto y delineado por cuatro eventos paradigmáticos:

- i) Traspaso de las escuelas fiscales a las municipalidades.
- ii) Financiamiento ligado a la asistencia de los alumnos.
- iii) Creación masiva de escuelas privadas con y sin fines de lucro que reciben recursos públicos y que pueden seleccionar a los alumnos.

iv) Gran recorte del gasto público en educación y del monto de la subvención

No obstante, los intelectuales de la época vinculados a la dictadura militar, sostenían que las reformas llevadas a cabo no estaban operando completamente. Denunciaban que las escuelas municipales no podían despedir libremente a los profesores, a pesar de que la matrícula en estos establecimientos había disminuido ostensiblemente. Se comenzaron a producir déficits presupuestarios en los municipios.

Además, sostenían que faltaba información para que los padres y apoderados pudieran elegir adecuadamente el colegio en donde estudiarían sus hijos. Se sostenía que la fuerte caída en el valor real de la subvención, las limitaciones a la competencia y la falta de autonomía de los establecimientos educacionales, impedían el funcionamiento pleno del nuevo sistema y su política de financiamiento.

Por ello, a partir de 1986 se intenta revertir esta situación, para dar un mayor alcance a las reformas aplicadas. Un fiel reflejo de ello, es el documento elaborado en 1988 por Gerardo Jofré, asesor del Ministro de Hacienda de la época, denominado: “El Sistema de Subvenciones en Educación: La Experiencia Chilena”.

Las ideas fundamentales que aparecen en este texto y que se reproducen a continuación, permiten entender las deficiencias del sistema educacional hasta el día de hoy y como algunas de estas ideas, incluso se han ejecutado en los gobiernos democráticos posteriores.

a) “Un sistema basado en establecimientos particulares con fines de lucro, tiende no sólo a financiarse, sino a obtener el máximo aprovechamiento de los recursos” (el dolor pecuniario tiende a corregir vehementemente cualquier asomo de irresponsabilidad).

En este párrafo, Jofré, propone derechamente que la educación debería ser proporcionada íntegramente por privados que tengan fines de lucro.

b) “Para evitar, entonces, la entrega de subsidios con perjuicio neto para la sociedad, deben seleccionarse los beneficiarios de los subsidios”.

En este párrafo, el autor propone que debe existir educación gratuita sólo para quienes realmente no pueden pagarla y para ello deben aplicarse criterios de focalización. Sin duda, que no consideró los malos antecedentes distributivos que arrastra históricamente Chile, que dificultan la satisfacción de las necesidades básicas de al menos el 70% de la población.

c) “Debe admitirse que la educación subvencionada será de calidad inferior que la pagada. Esta idea suena chocante, pero no es sino la realidad que existe en cualquier parte del mundo.”

d) “La conclusión de este análisis no es, en modo alguno, que la calidad de las escuelas subvencionadas deba caer. La conclusión es que debe “administrarse”. No se puede ser siempre partidario de aumentarla, porque se puede terminar al intentarlo, empeorándola a la larga.”

En estas líneas, se reconoce los fundamentos de la segregación en el sistema educacional chileno. Se coloca al funcionamiento del sistema como criterio central y superior, en detrimento del derecho a la educación de calidad para todos y todas.

- e) “Un segundo elemento importante a tener en consideración en este aspecto es la distorsión que produce la existencia de sistemas dicotómicos de subvención. El resultado es que las capas intermedias de la sociedad que estarían dispuestas a pagar por una calidad intermedia un monto moderado, se encuentran sin alternativa.”

En este párrafo, el autor esboza los fundamentos teóricos del sistema de financiamiento compartido que se comienza a aplicar en Chile a partir de 1993.

- f) “Deben existir los incentivos para que los beneficiarios se autoclasifiquen, en cuanto a su situación socioeconómica para evitar la entrega de subsidios en exceso, por los graves daños que ésta provoca a la economía y a la sociedad. Para ello debe aceptarse que existirán diferencias de calidad asociadas al esfuerzo que acepte efectuar cada familia.”

Finalmente, detrás de estas palabras emerge una importante sentencia: La calidad educativa que puede recibir un niño, niña o joven chileno depende de los ingresos que acumule el hogar en que vive.

Este sistema, impuesto en la década del 80', sigue funcionando hasta el día de hoy. Se agregó la modalidad del financiamiento compartido, se aumentaron los recursos públicos y se crearon subvenciones adicionales. Sin embargo, la política

de financiamiento ha conservado su sello distintivo durante casi tres décadas.

El sistema de subvención fiscal, actualmente funciona de la siguiente manera:

La subvención la reciben los establecimientos municipalizados, las corporaciones de administración delegada (Decreto N°3.166 de 1980) y las escuelas particulares subvencionadas.

Existen colegios municipales gratuitos que reciben la subvención tradicional y otros que operan bajo el formato del financiamiento compartido y que pueden cobrar en enseñanza media una cuota a padres y apoderados, además de la subvención. Sus escuelas pueden ser administradas por Departamentos de Administración de la Educación Municipal (DAEM) o Corporaciones Municipales, y quien recibe finalmente los recursos es el director educacional o el gerente de la corporación respectivamente.

Los establecimientos particulares subvencionados también se dividen en aquellos que son gratuitos y sólo reciben la subvención fiscal y aquellos que además de la subvención, pueden cobrar una cuota mensual a padres y apoderados. Pero, a diferencia de las escuelas municipales, el financiamiento compartido también se puede extender a la educación básica. La administración de estos colegios puede estar a cargo de personas naturales o jurídicas.

Finalmente, las corporaciones de administración delegada a cargo de establecimientos técnico-profesionales, reciben un aporte fijo del Estado y un aporte por cada alumno matriculado adicional a los rangos históricos que se estipularon en el momento del traspaso de los colegios.

Entre 1996 y el 2002 se configur3 el sistema completo de subvenciones que rige actualmente y cuyos procedimientos, valores y parámetros se han depositado en el Decreto con Fuerza de Ley N°2, el cual se divide en cinco capítulos: i) De la subvenci3n a la educaci3n gratuita; ii) De la subvenci3n a establecimientos educacionales de financiamiento compartido y del sistema de becas; iii) De las subvenciones especiales; iv) Normas generales (infracciones, fiscalizaci3n, prescripci3n) y v) Disposiciones finales.

Para entender de mejor manera como se distribuyen los recursos fiscales entre los distintos establecimientos educacionales, en la Figura 1, se presenta un esquema básiico en donde aparecen el conjunto de asignaciones y relaciones que operan.

En primer lugar, existe una subvenci3n regular para los establecimientos gratuitos y una subvenci3n regular para establecimientos que operan con Financiamiento Compartido. Para cualquiera de ellos existe una subvenci3n mínima o un piso si corresponden a establecimientos rurales.

Las escuelas gratuitas pueden ver incrementada su subvenci3n por concepto de ruralidad y por zona. Los establecimientos bajo el r3gimen de financiamiento compartido deben ofrecer un sistema de becas y financiamiento para todos aquellos alumnos que presenten una condici3n socioecon3mica tal que no puedan pagar una cuota mensual.

Por último, todos los establecimientos pueden ver aumentado el monto por subvenciones que reciben del Estado, si imparten cursos de reforzamiento, acogen a alumnos pertenecientes

al programa Chile Solidario (que pertenecen a las familias en situaci3n de indigencia y pobreza), ofrecen internado o educaci3n especial para adultos. En relaci3n al monto entregado por subvenci3n, tal como se mencion3 anteriormente, existen distintos valores segun tipo de enseñanza y tipo de jornada. El valor de la subvenci3n disminuy3 en t3rminos reales ostensiblemente entre 1982 y 1994. A partir de esta fecha comienza a recuperar su valor. Sin embargo, existen críticas desde todos los sectores políticos y acad3micos que apuntan a su exiguo monto, valor que no permite entregar educaci3n de calidad a los estudiantes.

Por ejemplo, un niño o niña que asiste a un colegio sin jornada escolar completa y cursa 4° básiico, aporta una subvenci3n mensual de \$25.081 (50 dólares aproximadamente) a su escuela.

Un joven que asiste a un establecimiento con jornada escolar completa y cursa 2° medio cientíífico-humanista aporta \$40.680 (80 dólares aproximadamente) mensuales a su colegio.

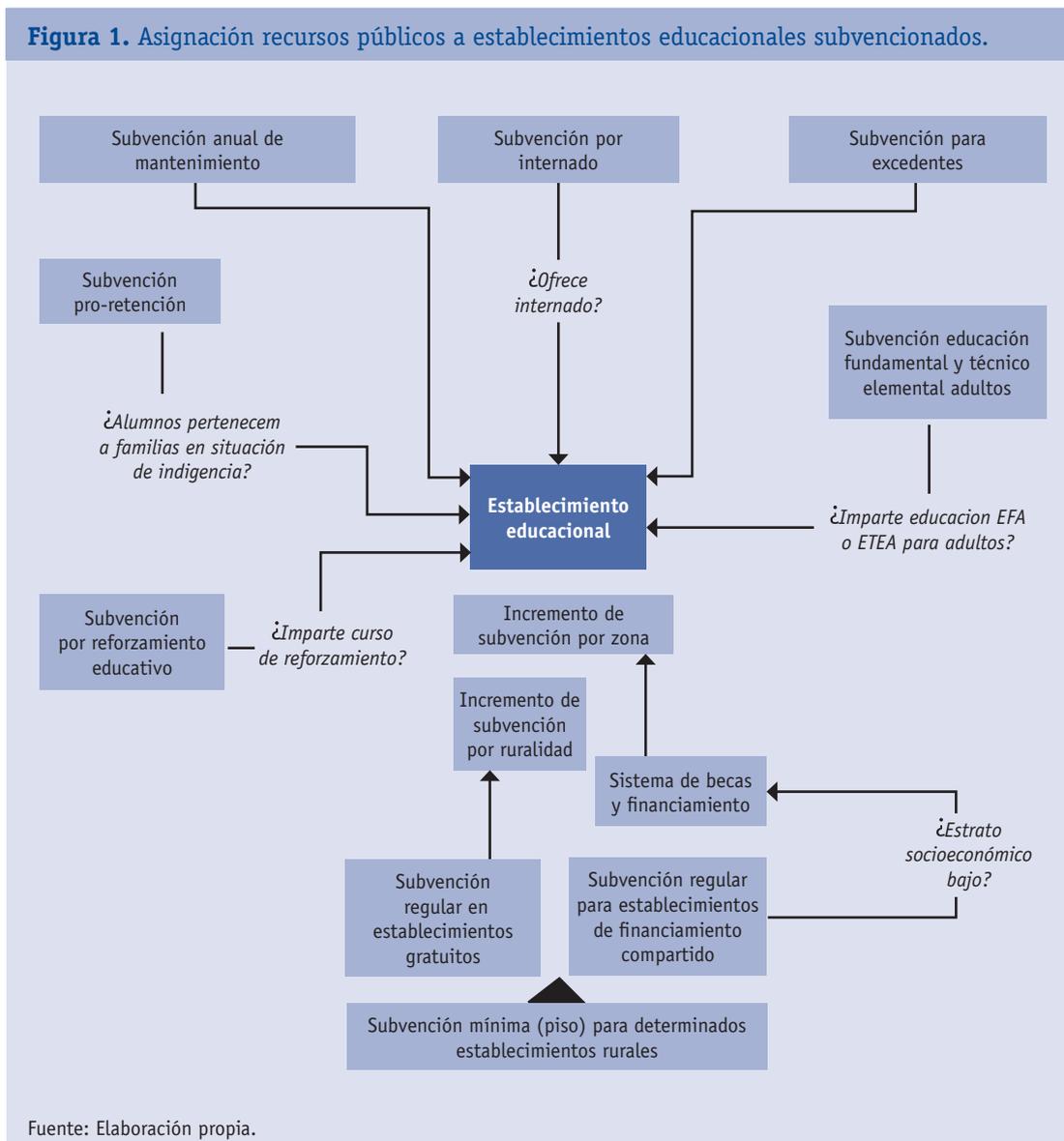
Gran parte de lo que los municipios recaudan por subvenci3n de escolaridad se destina a pagar los salarios del personal docente y no docente, sus imposiciones y otros beneficios laborales.

Las comunas que destinan menor proporci3n de la subvenci3n que reciben del Mineduc a gastos del personal de educaci3n (docentes y codocentes) alcanzan porcentajes de 80% a 90%, vale decir, práticamente en todos los municipios los recursos vía subvenci3n sólo alcanza para pagar parcial o totalmente los salarios de las personas que trabajan en las escuelas.

Existe muy poco margen para gastar en otros ítems que no sea el pago de remuneraciones y cotizaciones previsionales del cuerpo docente y codocente que trabaja en las escuelas. En general, los recursos

que se asignan para gasto de funcionamiento de los establecimientos e inversión son exiguos y no pueden planificarse de acuerdo a las necesidades específicas de cada unidad.

Figura 1. Asignación recursos públicos a establecimientos educacionales subvencionados.



Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 2

Los establecimientos educacionales de financiamiento compartido podrán efectuar cobros mensuales por alumno no mayores a 4 Unidades de Subvención Educacional (USE).⁵

Los sostenedores de estos establecimientos educacionales eximirán total o parcialmente del pago de los valores que mensualmente se deben efectuar, a los alumnos que se determine conforme a un sistema de exención de los cobros mensuales. A lo menos, las dos terceras partes de las exenciones se otorgarán atendiendo exclusivamente a las condiciones socioeconómicas de los alumnos y su grupo familiar.

El mecanismo para determinar las condiciones socioeconómicas y la selección de los beneficiarios será efectuado por el sostenedor.

La subvención que reciben los establecimientos que operan bajo el sistema de Financiamiento compartido, se estructura de la siguiente forma:

Se resta 10% de lo que exceda a 0,5 USE y no sobrepase a 1 USE

Se resta 20% de lo que exceda a 1 USE y no sobrepase a 2 USE

Se resta 35% de lo que exceda a 2 USE y no sobrepase a 4 USE

Ejemplo: Si el establecimiento cobra un pago mensual promedio de \$20.000 (40 dólares), lo cual excede en \$5.794 a 1 USE, se le entregará una subvención mensual por alumno menos \$1.159 (2,3 dólares), equivalente a 20% de \$5.794.

El sistema de exención de pago o Becas, será financiado de la siguiente forma:

i) Con un aporte del sostenedor del establecimiento, consistente en un porcentaje aplicado a la recaudación recibida de los padres y apoderados, cuyo monto mínimo se calculará según el cobro mensual promedio, de acuerdo a la siguiente tabla:

- 5% de lo que no exceda de 1 USE
- 7% de lo que exceda de 1 USE y no sobrepase a 2 USE
- 10% de lo que exceda de 2 USE y no sobrepase 4 USE

ii) Con la entrega del Estado al sostenedor de la cantidad que le habría sido descontada de la subvención de acuerdo a la siguiente tabla:

- 100% del descuento practicado a la subvención a los establecimientos con un cobro mensual promedio entre 0,5 y 1 USE.

⁵ El Valor de la USE para el año 2007 es de \$14.206 (28,4 dólares).

- 50% del descuento practicado a la subvención a los establecimientos con un cobro mensual promedio superior a 1 USE e inferior o igual a 2 USE.
- 20% del descuento practicado a la subvención a los establecimientos con un cobro mensual promedio superior a 2 USE e inferior o igual a 4 USE.

Mientras en 1993, sólo 232 escuelas utilizaban este sistema y se registraba una cuota mensual promedio de \$3.000 (6 dólares), en el año 2005, el sistema se había extendido a más de 1.400 colegios y la cuota promedio mensual alcanzaba a \$23.000 (46 dólares aproximadamente).⁶

Recuadro 3

En relación a las remuneraciones percibidas por los profesores en Chile, luego de sufrir un fuerte deterioro en los años 70' y 80' comenzaron a recuperarse lentamente bajo los gobiernos de la Concertación.

Sin embargo, todavía se encuentran distantes de los valores que se observan en los países desarrollados en dólares ajustados por igual poder de compra.

El salario de un profesor chileno promedio después de 15 años de experiencia (US\$ 13.579 anuales) en la docencia es apenas un tercio del promedio de los países desarrollados (US\$40.295). En países como Holanda, en donde existe un gran porcentaje de escuelas privadas subvencionadas por el Estado (pero que no seleccionan ni lucran como en Chile), los profesores obtienen remuneraciones entre 4 y 5 veces más altas que sus pares chilenos.

Entre 1990 y el 2005, los salarios mensuales promedio de los profesores chilenos casi se han triplicado, pasando de \$283.513 (567 dólares) a \$750.107 (1.500 dólares) para jornadas de 44 horas a la semana. La remuneración mínima, tanto para establecimientos municipales como particulares subvencionados, también presenta importantes avances, llegando a \$427.820 (856 dólares).

En el caso de profesores que trabajan en jornadas de 30 horas a la semana, el salario mensual promedio ha subido de \$193.304 (387 dólares) a \$517.957 (1.036 dólares) y la remuneración mínima asciende a \$291.695 (583 dólares). En 1990 el valor mínimo era de \$113.519 (227 dólares) para los docentes que se desempeñan en escuelas municipales y \$54.675 (109 dólares) para aquellos que trabajan en establecimientos particulares subvencionados.

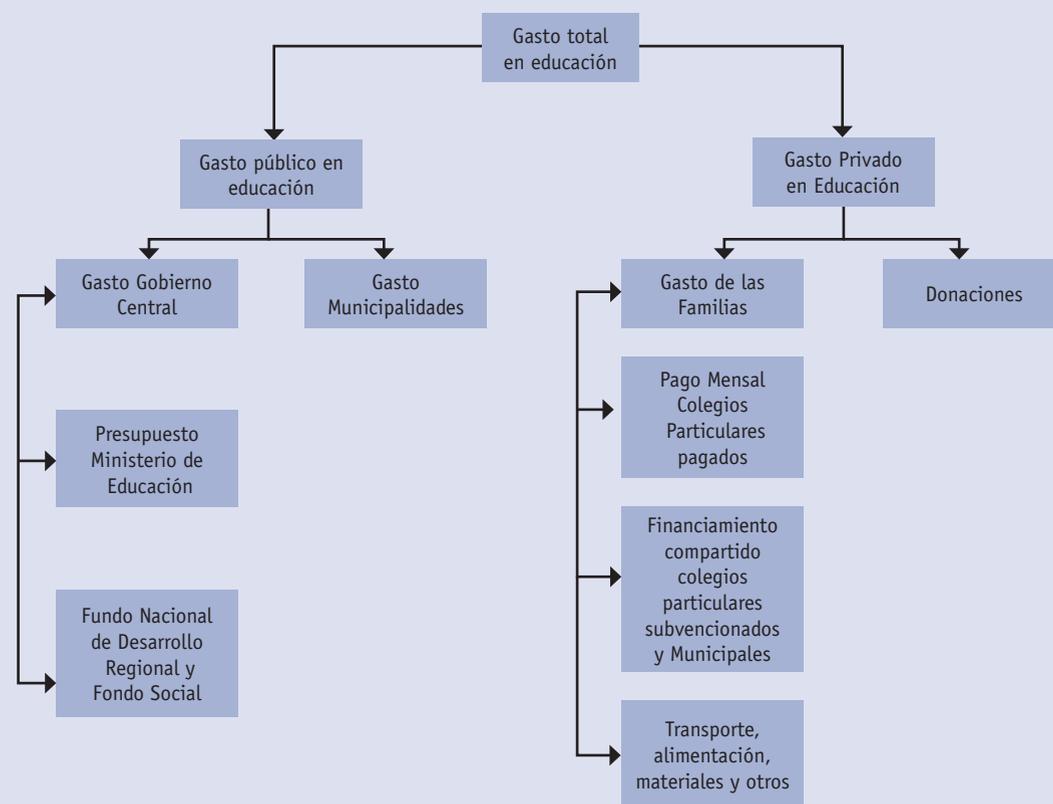
⁶ Cabe destacar que en Chile el ingreso per cápita autónomo mensual del 60% de los hogares, es inferior a \$130.000 (260 dólares).

A modo de resumen, en la Figura 2, se puede observar la estructura del gasto en educación en Chile. El Gasto Público, principalmente corresponde al los aportes del Gobierno Central, a través del presupuesto que año a año se entrega al Ministerio de Educación, más el aporte a infraestructura que se hace a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y el Fondo Social del Ministerio del Interior. Adicionalmente, los municipios aportan con recursos extras para la administración de sus colegios.

El aporte para subvenciones concentra cerca del 60% del presupuesto del Ministerio de Educación.

El Gasto Privado, fundamentalmente, incluye el desembolso que deben realizar las familias en aranceles y gastos de mantención en los colegios municipales, particulares subvencionados y particulares pagados, cuando resulte necesario.

Figura 2. Estructura del gasto en educación en Chile.



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4. Gasto en educación, según fuente de financiamiento y tipo de enseñanza.

Tipo de enseñanza	Chile		OCDE	
	Fuentes públicas	Fuentes privadas	Fuentes públicas	Fuentes privadas
Educación preescolar	66,2	33,8	80,0	20,0
Educación básica y media	68,9	31,1	91,8	8,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Educacion at a Glance 2007, OECD.

Actualmente, Chile invierte 2,54% del PIB en Educación Básica, 1,31% en Educación Media y 0,51% en Educación Parvularia o Preescolar, lo que suma 4,36% del PIB. En tanto, en los países de mayor desarrollo, agrupados en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, se registra una inversión promedio de 4,29%.

Sin embargo, menos del 70% de los recursos que Chile destina a la educación tiene procedencia pública, a diferencia de los países de la OCDE, donde el 80% de lo que se destina a educación preescolar y el 91,8% del dinero que se invierte en educación básica y media proviene de fuentes públicas.

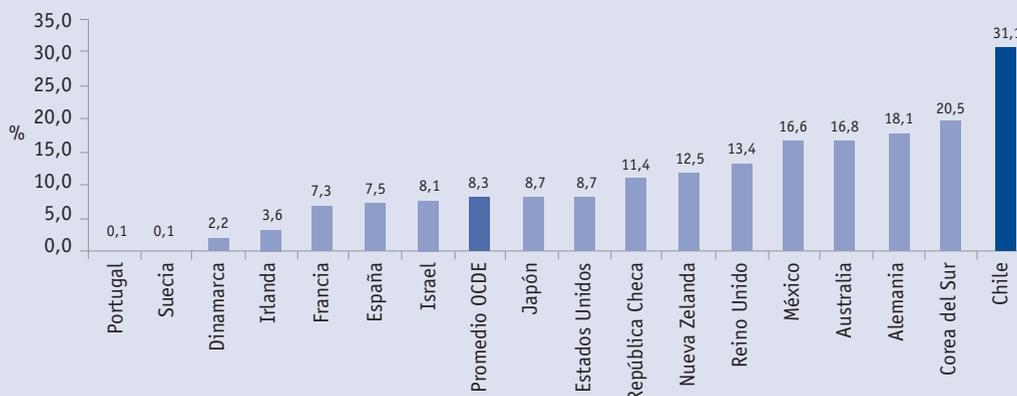
En este sentido, si comparamos sólo el gasto público como porcentaje del PIB que destina cada país, Chile se ubica casi 1 punto porcentual por debajo del promedio de los países de la OCDE (2,99% v/s

3,92%), bajo Brasil y México y muy por debajo de países como Suecia y Dinamarca que prácticamente invierten 5% del PIB en educación preescolar, básica y media.

De hecho, Chile es el país, que presenta mayor participación del gasto privado (provenientes de las familias fundamentalmente) en educación, en relación al universo de países miembros de la OCDE y naciones asociadas. En Latinoamérica sólo es superado por Nicaragua, en donde el gasto privado aporta el 48% del total.

No sólo es pertinente destacar que Chile es uno de los países en donde existe mayor participación del gasto privado (familias) en el sistema educativo, sino que también es necesario mencionar que un porcentaje importante del gasto público se invierte en instituciones privadas de manera directa o indirecta.

Gráfico 1. Gasto privado en educación primaria y secundaria como porcentaje del gasto total en educación primaria y secundaria.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Educacion at a Glance 2007, OCDE.

Específicamente, un 40,3% del gasto público destinado a educación básica y media se asigna a instituciones privadas, lo cual equivale a casi cuatro veces más que lo que se observa en los países de la OCDE, en donde sólo un 11,6% de los recursos públicos se destinan a privados.

En consecuencia, se puede concluir que: **“6 de cada 10 pesos gastados en educación en Chile,**

son administrados por instituciones privadas o provienen de fuentes privadas”.

Adicionalmente, es necesario destacar que un porcentaje importante de los recursos del Estado que se asignan a escuelas particulares subvencionadas, finalmente terminan colaborando con los fines de lucro que tiene el 70% de este tipo de establecimientos.

Cuadro 5. Destino gasto público en educación, según nivel de enseñanza.

Destino gasto público	Chile Educación básica y media	OCDE Educación básica y media
Gasto público directo en instituciones públicas	59,7%	88,4%
Gasto público directo en instituciones privadas	40,1%	8,7%
Trasferencias públicas indirectas al sector privado	0,2%	3,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Educacion at a Glance 2007, OECD.

LA RUTA PRIVATIZADORA DE LA EDUCACIÓN CHILENA

Sin duda, el sistema educacional chileno es uno de los más privatizados del mundo. Stephen Ball y Deborah Youdell, en su informe, “Privatización encubierta en la educación pública”, reconocen dos clases de privatización:

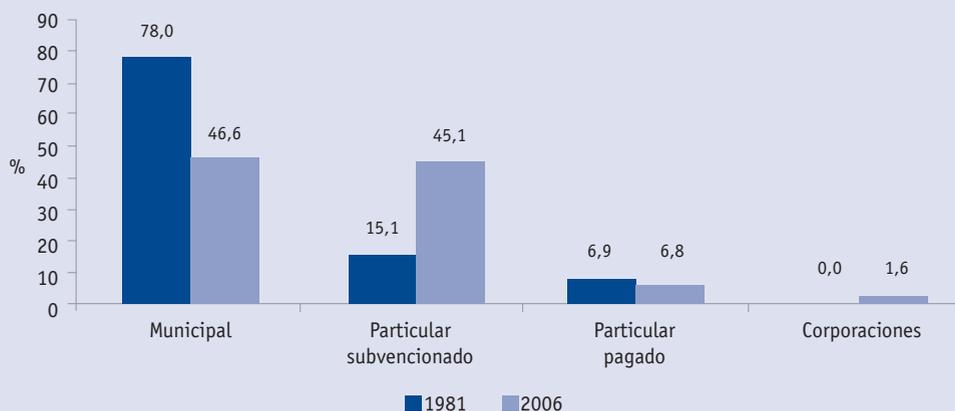
- i) **La privatización “en” la educación pública o endógena**, que implica trasladar ideas, métodos y prácticas del sector privado, para imprimir mayor eficiencia y criterios administrativos y de gestión empresarial al sistema público.
- ii) **La privatización “de” la educación pública o exógena**, que corresponde a la posibilidad

de que el sector privado participe en la provisión o gestión de los servicios públicos de educación.

En Chile, existen ambos niveles de privatización de la educación pública. Sin embargo, no se observan grandes ambigüedades ni formas encubiertas, más bien, se ha configurado un escenario privatizador deliberado, sostenido por un marco legal que se consolida con la LOCE y se profundiza en los gobiernos democráticos, a través del sistema de financiamiento compartido.

Los datos son concluyentes. Mientras en 1981, (año en que se comienza a implementar cambios profundos al sistema educativo) el 78% de la matrícula se concentra en establecimientos públicos (municipales), el 2006 apenas alcanza el 46,6%.

Gráfico 2. Porcentaje de alumnos matriculados según dependencia administrativa, 1981 y 2006.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Mineduc.

De esta forma, Chile se ubica entre uno de los países que mayor matrícula privada presenta a nivel mundial. Por ejemplo, si tomamos la matrícula en educación primaria, en el Gráfico 3 se puede observar que gran parte de las naciones desarrolladas tienen una estructura en donde más del 90% de los niños y niñas se educan en escuelas públicas.

Entre 1990 y el 2006, la matrícula total en Chile, creció un 22,6% y dado que se ha avanzado bastante en cobertura, las tasas de crecimiento son cada vez menores. No obstante, al observar el comportamiento según nivel de dependencia administrativa, emergen dos conclusiones fundamentales:

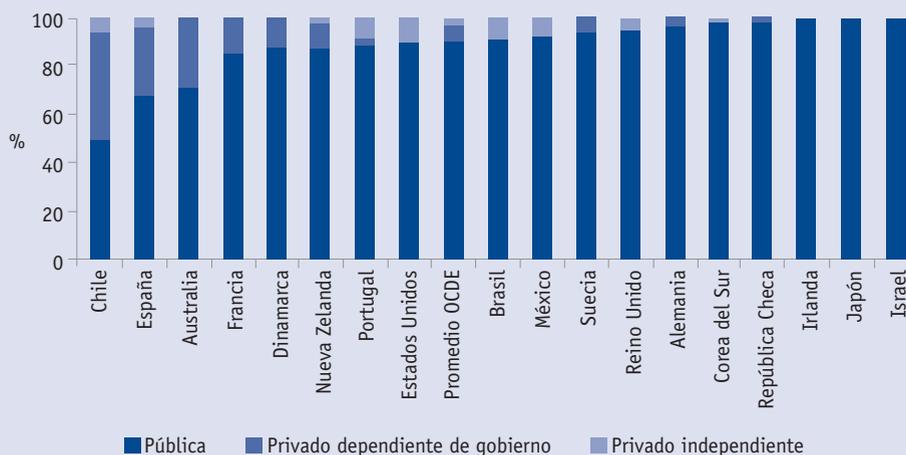
- a) En el período de análisis, mientras el número de alumnos en las escuelas municipales disminuye un 1,1%, en los establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados crece un

70,5% y un 5,4% respectivamente. Vale decir, para aumentar cobertura se ha utilizado principalmente la proliferación de escuelas particulares subvencionadas por el Estado chileno.

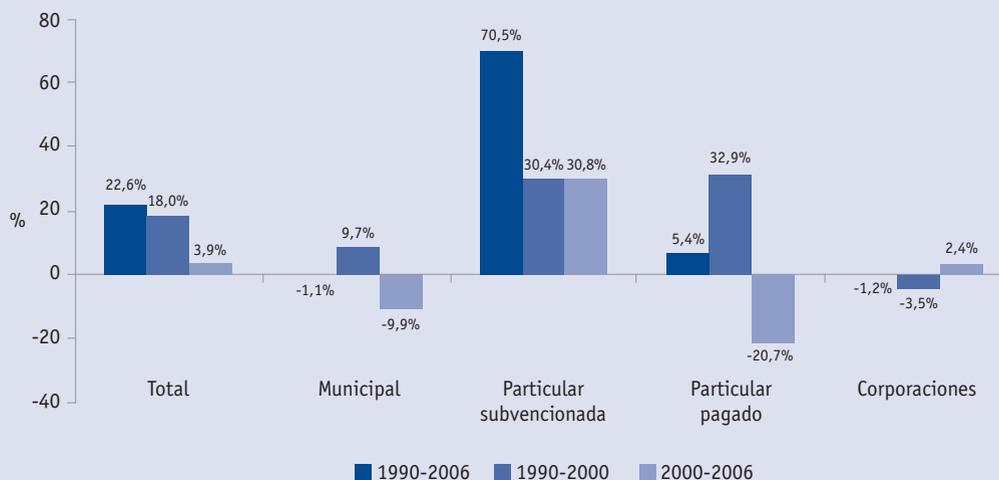
- b) Esta tendencia, se acentúa aún más durante los últimos 6 años, período en que el número de alumnos que acceden a educación preescolar, básica y media disminuye en 9,9% y 20,7% en las escuelas municipales y particulares pagadas respectivamente y aumenta en 30,8% en los establecimientos particulares subvencionados.

En la misma dirección, si se revisa el número de escuelas creadas entre 1990 y el 2006, se puede constatar que mientras las particulares subvencionadas crecen en un 81,8%, las municipales disminuyen en un 5% y las particulares pagadas en un 3,3%.

Gráfico 3. Distribución de la matrícula primaria (1º- 6º básico) según dependencia administrativa, para algunos países seleccionados.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Educacion at a Glance 2007, OCDE.

Gráfico 4. Tasa de crecimiento en la matrícula, según tipo de dependencia, 1990-2006.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por Mineduc.

Por otra parte, dado que los municipios apenas logran solventar el pago de las remuneraciones de los docentes con los recursos que reciben del Estado, existen casos de gobiernos locales ubicados en territorios que agrupan a hogares de mayores ingresos, que destinan más del doble de lo que reciben para pagar al personal docente y no docente y hacer funcionar los establecimientos (materiales de oficina, útiles de aseo, electricidad, agua, teléfono, seguros, mantención y reparación de instalaciones, traslados, etc.). El resultado, es que se comienzan a observar diferencias ostensibles también en la educación pública.

En resumen, en relación a la privatización “de” la educación chilena, se observan tres líneas centrales:

- Provisión masiva y progresiva de servicios públicos de educación, por parte de agentes privados a través de las escuelas particulares subvencionadas. Este año se espera que la matrícula particular subvencionada supere a la matrícula municipal.
- Copago progresivo de padres y apoderados a través de la modalidad del financiamiento compartido, que actualmente involucra recursos por cerca de \$200 mil millones al año (400 millones de dólares).
- Aporte de los municipios, por cerca de \$100 mil millones al año (200 millones de dólares) para complementar la entrega insuficiente de recursos del Estado.

Finalmente, en relación a la privatización “en” la educación chilena o privatización endógena, durante los últimos años se han observado las siguientes formas:

- a) Contratación de consultores privados para apoyar la gestión de las escuelas municipales que presentan los peores rendimientos.
- b) Incorporación creciente de cuasi mercados en la educación, introduciendo la lógica de la competencia por recursos entre escuelas municipales y particulares subvencionadas, para incentivar, en teoría, el aumento en la calidad.

Este mecanismo de privatización, dado que en Chile todavía no existe un piso mínimo que asegure educación pública universal, gratuita y de calidad, ha tendido a elevar las desigualdades y la segmentación de los alumnos según nivel socioeconómico y ha gatillado que las escuelas públicas cada vez tengan menos alumnos matriculados y vean amenazada su existencia futura.

- c) Uso de procesos de selección por parte de las escuelas particulares subvencionadas, para capturar a los mejores alumnos y competir de mejor manera por los recursos que entrega el Estado.

Este mecanismo, también ha contribuido radicalmente a aumentar las brechas en el sistema educacional chileno.

- d) Introducción del concepto de gestión pública, orientado a productos finales y resultados y no

a los procesos. Las escuelas comienzan a orientar su organización y funcionamiento en torno a las pruebas formales que miden rendimiento de sus alumnos (Prueba SIMCE, tomada en cuarto y octavo básico y en segundo medio).

PRIVATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y ACUERDOS COMERCIALES

Una tercera forma de privatización de la educación, podría comenzar a emerger durante los próximos años y tiene que ver con la importación de servicios de enseñanza.

Chile, en virtud de un convenio firmado por Pro Chile, (agencia de Gobierno dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, responsable de la promoción de las exportaciones chilenas) y la Cámara de Comercio de Santiago (entidad privada que reúne a más de 1.400 empresas grandes, medianas y pequeñas de los más representativos sectores de la economía) creó el portal “Chileexportaservicios”, cuya misión central es fomentar y dar apoyo a la exportación de servicios.

En ese sentido, Chile ha promovido durante los últimos años, la liberalización de los servicios utilizando básicamente tres vías complementarias entre sí:

- i) Liberalización unilateral del sector servicios.
- ii) Liberalización multilateral en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)⁷, de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que opera desde el 1º de enero de 1995.

⁷ La sigla en inglés se conoce como GATS.

iii) Liberalización del sector a través de Acuerdos de integración en servicios: Chile ha propiciado la liberalización del comercio de servicios mediante la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLC) y Acuerdos de Complementación Económica (ACE). Específicamente, se han concretado Acuerdos Comerciales en servicios con Canadá, México, Centroamérica, la Unión Europea, Corea, EE.UU, Nueva Zelanda y Singapur, se promueve un acercamiento en materia de servicios con el MERCOSUR y se ha transformado en un activo participante en los esfuerzos por liberalizar los servicios en el contexto del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC).

El AGCS, ha clasificado las transacciones internacionales de servicios en cuatro grandes categorías:

- a) *Comercio transfronterizo*: Cuando solamente el servicio cruza la frontera, desde el territorio de una parte al territorio de otra, sin movimiento de factores de producción. (Ejemplo. Servicios de capacitación a distancia)
- b) *Movimiento del consumidor*: Las transacciones se realizan con movimientos del receptor o consumidor del servicio, siendo suministrado en el territorio del país donde el exportador es residente. (Ejemplo: Curso de idioma en el extranjero).
- c) *Presencia comercial*: Cuando empresas proveedoras de servicios, se instalan en el territorio del país importador, a través de sucursales o filiales.
- d) *Movimiento del proveedor*: Traslado temporal de personas físicas desde el país exportador hacia el país receptor del servicio, donde el consumidor es residente.

Sin embargo, el párrafo 3 del artículo I del AGCS, excluye del comercio a aquellos “servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales”. Principalmente, se trata de servicios que no se suministran en condiciones comerciales ni en competencia con otros proveedores, tales como los sistemas de seguridad social y cualquier otro servicio público, como la salud o la educación, que no se preste en condiciones de mercado.

No obstante, en Chile, dado que el sistema educacional es provisto tanto por privados como por los distintos municipios bajo un esquema en donde se compite por los alumnos y por la subvenciones que aporta la asistencia de estos a la sala de clases, se abren las puertas para que distintos servicios educativos sean importados, desde una simple consultoría personal hasta la creación de una escuela (categoría presencia comercial).

En los múltiples acuerdos comerciales firmados por Chile, se promociona el comercio transfronterizo de servicios, y la educación no aparece excluida.

La única salvedad, que aparece en gran parte de los documentos, son los siguientes párrafos:

“Chile se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida con respecto a las personas naturales que presten servicios de educación, incluidos profesores y personal auxiliar que presten servicios educacionales a nivel básico, prebásico, parvulario, diferencial, de educación media, profesional, técnico, universitario y demás personas que presten servicios relacionados con la educación, incluidos los sostenedores, en establecimientos educacionales de cualquier tipo, escuelas, colegios, liceos, academias, centros de formación, institutos profesionales y técnicos y/o universidades.

*Esta reserva no se aplica al suministro de servicios de capacitación relacionados con un segundo idioma, de capacitación de empresas, de capacitación industrial y comercial y de perfeccionamiento de destrezas y servicios de consultoría en educación, incluyendo apoyo técnico y asesorías, currículum y desarrollo de programas”.*⁸

Dentro de la oferta exportable de servicios que ha estructurado Chile, se destacan: Servicios de Construcción, Servicios de Ingeniería y relacionados con la Minería, Servicios de Medio Ambiente, Servicios de Producción y Distribución de Películas Cinematográficas y Cintas de Video, Servicios de Salud, Servicios de Tecnologías de Información y Comunicación y Servicios de Editoriales y de Imprenta.

Finalmente se registra la promoción de Servicios de Enseñanza, pero sólo en el nivel superior y de adultos. Aquí se han definido cuatro áreas de oferta: Área Educación Formal, Área Investigación, Área Extensión y Área Gestión Universitaria. Actualmente, la oferta se ha concentrado en el área de educación formal y específicamente en Programas de Postgrados, sin perjuicio de que algunos establecimientos también opten por ofrecer sus Programas de Pregrado.

A la fecha, no existe evidencia, de que Chile haya comercializado servicios educativos vinculados con la enseñanza primaria o secundaria, pero tampoco se observa una posición clara que limite esta posibilidad. No existen obstáculos explícitos para que en un futuro cercano pudiesen instalarse escuelas particulares subvencionadas de capitales foráneos, acentuando aún más la ruta privatizadora chilena.

Uno de los grandes errores de la política educacional chilena fue generar un sistema de competencia entre los colegios, tanto por los recursos del Estado como por los recursos provenientes de las familias (financiamiento compartido) sin antes haber construido un piso básico que asegurara la entrega de una educación de calidad en igualdad de condiciones. Incluir la educación fundamental en los acuerdos comerciales, bajo este contexto, podría traer consecuencias negativas, amenazando el pleno derecho a ser educado y provocando una potencial colisión entre la agenda de desarrollo y la agenda comercial.

La liberalización de la educación básica y media, inevitablemente afectará en mayor medida a los países que no han asegurado el derecho a una educación gratuita y de calidad para todos sus habitantes, ya que favorece un desentendimiento progresivo por parte del Estado en cuanto a su rol como proveedor y articulador de servicios y bienes públicos.

IMPACTO DE LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN EN LA EDUCACIÓN CHILENA

Actualmente, existe un virtual acuerdo político entre el Gobierno y los partidos de la oposición, para incorporar un paquete de reformas en el sistema educacional chileno. Los puntos centrales del potencial acuerdo se relacionan con la generación de una nueva institucionalidad que asegure la calidad de la educación entregada por las escuelas subvencionadas (municipales y particulares) y que fiscalice el uso de recursos públicos entregados.

⁸ Textos Acuerdos Comerciales, en www.direcon.cl

Adicionalmente, se pretende limitar la práctica de seleccionar alumnos que ingresen a la educación primaria (hasta sexto año de educación básica) por parte de las escuelas, fijar nuevas exigencias para los sostenedores de los establecimientos, quienes deberán ser personas jurídicas y poseer giro exclusivo en educación y finalmente generar una nueva estructura curricular, que permita avanzar gradualmente, hacia un educación primaria de seis años, un primer ciclo secundario de cuatro años y un ciclo secundario final de dos años.

Sin embargo, para asegurar una educación de calidad para todos los niños, niñas y jóvenes, entendiendo que esta es un derecho fundamental y que no debiera depender del nivel socioeconómico de los padres, junto a las modificaciones que se proyectan, se necesitan cambios estructurales que revierta los impactos negativos que los procesos de privatización han generado y que se han ido acumulando durante los últimos 25 años.

A continuación, se describen una serie de consecuencias negativas que han resultado de la implementación y profundización del modelo educativo seguido por Chile, implicancias que incluso amenazan el pleno ejercicio de la ciudadanía y la convivencia.

Segmentación extrema del sistema educativo chileno

El sistema educacional chileno se ha configurado como un verdadero “apartheid” y la segregación se observa tanto “entre” como “al interior” de los distintos tipos de establecimientos.

La primera división existe según la dependencia de los establecimientos (municipales, particulares subvencionados, particulares pagados y corporaciones de administración delegada).

En los establecimientos municipales, de cada 100 alumnos que asisten, 84 pertenecen a los seis primeros deciles (tres primeros quintiles), vale decir, a aquellos hogares en donde el ingreso per cápita es inferior a \$130 mil (260 dólares mensuales) o en donde el ingreso mensual promedio de una familia de cuatro personas no sobrepasa los \$520 mil (1.040 dólares mensuales).

En cambio, en los establecimientos particulares pagados, de cada 100 alumnos que asisten, 63 pertenecen al noveno y décimo decil, o sea, al 20% de los hogares más ricos en Chile.

En las escuelas particulares subvencionadas, en tanto, se observa una distribución de alumnos mucho más homogénea, a excepción del 10% de los hogares más ricos que participan en menor proporción.

Una segunda división existe al interior de cada dependencia. En el caso de los establecimientos municipales, existen importantes diferencias entre las escuelas de un municipio rural u otra que agrupa mayoritariamente a familias de menores recursos y aquellas que dependen de municipios más ricos, los cuales cuentan con una mejor infraestructura y colocan recursos adicionales a los que reciben vía subvención desde el Ministerio de Educación.

Cuadro 6. Distribución matrícula según tipo de establecimiento y decil de ingreso autónomo.

Decil de ingreso	Municipal	Particular subvencionado	Particular pagado
1	19,2%	9,3%	3,4%
2	19,1%	11,5%	2,7%
3	16,2%	11,3%	3,0%
4	12,6%	11,1%	3,9%
5	9,2%	10,5%	3,4%
6	8,0%	11,1%	4,2%
Subtotal	84,2%	64,9%	20,7%
7	6,5%	10,7%	7,0%
8	4,7%	10,6%	9,3%
9	3,2%	8,7%	24,4%
10	1,4%	5,0%	38,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos Encuesta Casen 2006.

En los colegios particulares subvencionados también se observan varios matices. Existen los colegios con fines de lucro, aquellos vinculados a congregaciones religiosas y otros de carácter laico. La adopción del Financiamiento Compartido a partir de 1993, ha permitido que existan colegios en donde padres y apoderados pagan \$5.000 (10 dólares), \$15.000 (30 dólares), \$30.000 (60 dólares) o más pesos mensuales, lo cual funciona como criterio de diferenciación y signo de status. Sin embargo, no existe una verificación empírica que demuestre que un copago más alto, signifique necesariamente educación de mejor calidad.

Incluso en algunas comunas o barrios, no se cuenta con escuelas municipales gratuitas cercanas y a los padres no les queda otra opción que matricular a

sus hijos en escuelas particulares subvencionadas, lo cual podría constituir una amenaza o violación al derecho de ser educado.

Como consecuencia natural de esta segmentación, niños y niñas de diversos estratos socioeconómicos, sólo marginalmente conviven en una misma escuela, lo cual ha traído serias repercusiones en su sociabilidad y generará importantes deficiencias en la convivencia futura.

Sociedades altamente desiguales en materia de ingresos y oportunidades, como la chilena, urgentemente requieren de un pacto o contrato social que inyecte confianza y asegure mecanismos de diálogo social. En la medida, que los ciudadanos no interactúan, es muy difícil que pueda existir

la confianza. Un sistema educacional inclusivo, permite desarrollar valores como la empatía, que posibilitan ponerse en el lugar del otro y entender sus necesidades, lo que a su vez podría ir rompiendo la matriz histórica y cultural basada en relaciones desiguales.

Los establecimientos particulares subvencionados seleccionan a sus alumnos

Bajo el sistema actual, colegios municipales y particulares subvencionados deben competir por los recursos del Estado, por tanto el número de alumnos que concentren en sus aulas resulta fundamental. Sin embargo, dado que las escuelas particulares pueden seleccionar a sus alumnos e incorporar de manera más flexible al universo de niños y jóvenes en edad de estudiar, finalmente, terminan ubicándose en las zonas urbanas, seleccionan a los alumnos que potencialmente podrían tener mejores rendimientos y rechazan a gran parte de los niños y jóvenes que tengan necesidades educativas especiales. De esta forma, en teoría, su matrícula podría presentar mayores puntajes en la prueba SIMCE, que mide la calidad de la educación entregada, y captar más alumnos, que aportarán nuevos recursos, incluyendo el financiamiento compartido.

La selección opera por capacidades cognitivas, sociales, situación socioeconómica o creencias religiosas.

Considerando que el Estado aporta recursos a las escuelas subvencionadas y estas seleccionan a sus alumnos, entonces se estaría ante la presencia de una amenaza o violación del derecho a ser educado.

Las escuelas municipales están endeudadas

Con el traspaso de las escuelas fiscales a los municipios, las comunas debieron hacerse cargo del corazón de la educación pública de Chile y para ello han contado con una subvención mensual por alumno y algunos apoyos adicionales, con lo cual deben financiar el pago de los docentes y codocentes, los gastos básicos de funcionamiento y parte de la infraestructura de sus colegios.

Las escuelas municipales, son las encargadas de recibir a gran parte de los alumnos que requieren mayor atención y necesitan más recursos para ser educados. De hecho, mientras el 54,9% de los colegios en las zonas urbanas son particulares subvencionados, el 78,3% de las escuelas rurales son administradas por los municipios.

Finalmente, los municipios también deben atender las necesidades de salud, higiene, aseo, empleo, entre otras, de la comunidad.

El resultado resulta obvio: Municipios desfinanciados, que no pueden invertir en una educación de mejor calidad, escuelas precarias y diferencias ostensibles entre comunas urbanas y rurales y la generación de un círculo vicioso de resultados deficientes y un desánimo y frustración por parte de los alumnos y el cuerpo docente.

De la educación como bien público a la educación como mercancía privada

Cuando gran parte de las familias se acostumbran a pagar por la educación inicial que reciben sus hijos, esta comienza a transformarse en un producto de consumo, en la medida que se posiciona la idea de

que cada alumno recogerá en el futuro los frutos de este proceso. La cultura del interés personal y de la competencia, en muchas ocasiones termina opacando la noción que sitúa a la educación como la principal herramienta para propagar valores democráticos, morales y de bien común.

Transformación de identidades

Cuando se introduce una lógica competitiva explícita en los sistemas educativos que involucran recursos públicos, sin antes haber logrado un piso mínimo en común que coloque a todos los establecimientos en igualdad de condiciones, rápidamente comienzan a desdibujarse ciertos roles e identidades dentro de una escuela.

En este sentido, para adaptarse y cumplir las exigencias que la prueba SIMCE y la Prueba de Selección Universitaria ameritan, los profesores terminan focalizando sus energías en abordar la totalidad de los programas de estudios estándares, los cuales pasan a ser un fin en sí mismo, más que un medio que permita a los estudiantes desarrollar todas sus potencialidades.

Los alumnos, por otra parte, dejan de tener un valor intrínseco, por el hecho de ser personas y comienzan a ser valorados y deseados por las escuelas en la medida que obtengan buenos rendimientos y sean fáciles de gestionar y de enseñar. Se pasa de una lógica de la formación a una lógica de la rentabilidad.

CONSIDERACIONES FINALES

El sistema educacional chileno es recomendado por ciertos organismos internacionales, como un caso

ejemplar para ser imitado e instalado en los países en vías de desarrollo.

Sin embargo y de acuerdo con el análisis y argumentos esbozados en el presente estudio de caso, es necesario dejar en claro, que muy por el contrario a lo que se cree y se promociona, la educación chilena, atraviesa por una crisis de institucionalidad, calidad y sentido.

Es atentatorio en contra de los derechos básicos de las personas, configurar un sistema basado en una subvención por asistencia de los alumnos para escuelas públicas y privadas, sobretudo si a estos últimos se les permite seleccionar a los estudiantes que ingresen a sus aulas y lucrar con dineros públicos, bajo un contexto de exigua fiscalización.

Aún más amenazante desde un enfoque de derechos, resulta implementar este tipo de políticas en un país en donde el estado no proporciona servicios públicos de calidad, gratuitos y universales y en donde la desigualdad es parte de la identidad nacional.

Las consecuencias lógicas de implementar y configurar un sistema educacional como el chileno, son la segmentación de la matrícula según nivel socioeconómico, el derrumbe de la educación pública, la privatización progresiva “de” y “en” la educación y lo que es más grave: Cada alumno recibirá un nivel educativo en directa proporción al ingreso que acumule el hogar en el que vive.