

¿Reforma y educacional? Sobre la nueva ley que regula el lucro, copago y selección”¹

En el mes de enero, el Congreso aprobó la ley que se convirtió en la punta de lanza de la llamada “reforma educacional” del gobierno de la Nueva Mayoría, despachándola al Tribunal Constitucional². La iniciativa, que posteriormente fue denominada “Ley de Inclusión Escolar”, sufrió constantes modificaciones que restaron fuerza al mensaje inicial de acabar con el lucro, la selección y el financiamiento compartido. Sorprendentemente, la primera de las leyes importantes del gobierno no se refiere al mejoramiento de la educación ni al posicionamiento de la educación pública. Por otra parte, tampoco aparecen planteamientos acerca del sentido de la Educación, su relevancia y su pertinencia.

En efecto, y como hemos señalado en otras oportunidades, ésta no es una nueva ley con un cuerpo propio, sino una modificación parcial a otros marcos legales como la Ley General de Educación o el Decreto de Subvenciones, lo que le da un carácter “*sui generis*”³. Éste es un fenómeno a considerar: las “leyes parches” sirven en lo esencial para no alterar la institucionalidad educativa y eventualmente puede ser un antecedente para las otras modificaciones anunciadas para el 2015⁴.

En este sentido llama poderosamente la atención que una reforma, anunciada como un cambio profundo al sistema educativo por el Ministro de Educación⁵, implique una modificación legal que en la práctica no apunte una transformación profunda. El proyecto de ley mantiene el mercado (ahora “regulado”, sin extremismos) como lógica de provisión educativa, a los padres como clientes de un servicio educativo con más transparencia para la elección y a un Estado que se limita a ser árbitro y a proveer de aún mayores recursos a los sostenedores privados. Por lo tanto, hay una apelación a buenas intenciones, a una educación integral, a promover y a propender ciertos valores como la diversidad o la inclusión, pero siempre asociados a la libertad de elección en el mercado bajo una lógica neoliberal.

¹ Este documento se produce a partir de las discusiones del Equipo OPECH así como del Seminario-Taller sobre: “Análisis de la Ley de Inclusión Escolar. Han aportado en la elaboración del documento: Constanza Rodríguez (MUD), Darío Vásquez (Colegio de Profesores), Miguel Caro (UMCE), Tamara Contreras (Liceo Confederación Suiza), José Santis, Lissette Mendieta, Vicente Valle y Marco Verdugo (FECH), Jorge Godoy (Colegio de Profesores Comunal La Cisterna; EDUCAP), Mario Priore (Colegio de Profesores), Patricia Guerrero (UCSH), María Teresa Flórez (DEP, UCHILE), Victoria Parra Por parte de OPECH: Natalia Albornoz, Rodrigo Cornejo, Jenny Assaél, Jesús Redondo, Patricio López, Mario Sobarzo, Rodrigo Sánchez (OPECH – Centro de Alerta), Juan Lagos, Juan González (OPECH – Centro de Alerta), Sebastián Vargas, Felipe Acuña, Eduardo Santa Cruz, Paulina Contreras, Erick Valenzuela (OPECH – Centro de Alerta), Rocío Fernández, Diego Parra (OPECH- Centro de Alerta) y Sebastián Ligüeno

² Oficio al [Tribunal Constitucional](#)

³ Ver OPECH (2014): [Una ley que no es ley: ¿un proyecto para la educación pública o un proyecto para los sostenedores?](#)

⁴ Para conocer las modificaciones sufridas, ver reportaje de CIPER (2015): [La huella de los cambios que sufrió en el Congreso la reforma educacional](#)

⁵ Al respecto, en sus inicios habría señalado de la reforma “que, como todos lo sabemos, es de gran envergadura y, como tal, tiene la legítima aspiración de constituirse en un nuevo referente, y ojalá por varias décadas más (...) no solo es casi fundacional, sino que completamente sistémica, lo que significa que abarca desde la primera infancia hasta avanzada la vida juvenil y el término de la etapa de educación terciaria”. Ver en el listado de sesiones el [Acta de la Presentación del Ministro de Educación ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, Sesión 1ª Ordinaria, en 18 de marzo de 2014](#)

En concreto, ésta es una ley que se refiere explícitamente a tres aspectos puntuales del sistema educativo: la selección, el financiamiento compartido y el lucro. Ciertamente, había cierto consenso en la ciudadanía sobre lo nefasto de estas características para el sistema educacional. Sin embargo, perduran los pilares de la educación de mercado: la igualdad de trato público-privado, la competencia a través de la lógica de subvenciones por estudiante matriculado y asistencia diaria, y la libertad de enseñanza en los términos pobremente definidos por la Constitución⁶. Parece ser que la política real no es acabar con el modelo, sino consolidarlo de manera sutil e inteligente.

La tramitación del proyecto de ley reflejó cuán complejos son los intereses que se juegan en mantener la estructura del sistema educativo. Por ejemplo, se montó una organización fachada de apoderados (la “Confederación de Padres y Apoderados de Colegios Particulares Subvencionados”, CONFEPAS levantada por la UDI y apoyada por los sostenedores con fines de lucro⁷), que logró una cierta incidencia en la prensa, reflejando la defensa al mercado de un sector de la población. Más aún, hemos sido testigos de cómo en los cambios anunciados – los que fueron decreciendo en su alcance a medida que la discusión legislativa avanzaba– aparecieron grupos de poder como la Iglesia y un sector importante de colegios particulares subvencionados –con intereses y relaciones transversales en el entramado político– que reclamaban por los posibles efectos de la reforma en el régimen de propiedad⁸. Ante este escenario, el diálogo abierto que la Nueva Mayoría prometió se redujo a una negociación con dichos grupos de poder, excluyendo a los actores educativos directamente involucrados.

Selección, lucro y financiamiento compartido

Sobre la **selección escolar**, el proyecto introduce nuevos mecanismos de admisión de estudiantes que no existían anteriormente⁹, con el fin de disminuir las arbitrariedades que hoy aumentan la segmentación. No obstante, en este punto aparece un conflicto pues se perpetúa la asimetría entre sostenedor y comunidad escolar, mientras el primero puede imponer su proyecto educativo, la segunda no cuenta con órganos

⁶ Es decir, entendida en el artículo 11 de la [Constitución](#) tanto como aquella que “incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”, así como también que “los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos”.

⁷ Ver, por ejemplo, reportaje de Radio Universidad de Chile del 4 de julio de 2014: [Agrupaciones de apoderados: La estrategia UDI para oponerse a la reforma educacional](#)

⁸ Sobre la Iglesia Católica, en su [Anuario Estadístico 2012](#) declaran 329 jardines infantiles, 573 colegios básicos y 397 colegios de enseñanza Básica y Media (eran 495 a inicios de década). Un reportaje del [diario La Segunda de mayo de 2014](#) los signa en 685 establecimientos los que reciben directamente subvención del Estado y que tomando como parámetro el mes de marzo de 2014, habrían recibido un 13% del total de las subvenciones. Además, la Iglesia es un entramado heterogéneo de fundaciones, corporaciones, congregaciones y establecimientos de propiedad directa de la Iglesia, a los cuales la figura legal que permite el arriendo de colegios entre sí los favorece. Esto, sin considerar los colegios con fines de lucro adscritos a la Iglesia.

Para el caso de los establecimientos particulares subvencionados, existen cadenas de colegios muchos de los cuales usan formato de [multirrut y de tener redes empresariales y políticas fuertes](#), que llegan incluso hasta la Nueva Mayoría, [en especial, personeros de la Democracia Cristiana](#). Lo refleja además la cantidad de negocios asociados, como las Asistencias Técnicas Educativas. Para una síntesis general, ver Juan González y Diego Parra (2014) [Privatización de la Educación: el caso chileno](#).

⁹ Que pueden leerse como una intensificación de la competencia, al abrir la posibilidad de ingreso a escuelas antes vedadas

resolutivos de participación en la institución. El espacio de participación en la nueva ley sólo está suscrito en los marcos de un acuerdo entre partes y con mayores grados de transparencia.

Asimismo, no basta con decretar el término de la selección si es que se abunda en el imaginario detrás de ésta. La disposición legal promueve la idea que con el fin de la selección las barreras para elegir se acabarán: éste es un reconocimiento a una visión de padres y madres como clientes en un mercado de oferta y demanda.

Hay además implícito un tipo de estudiante que se pretende proteger en la ley: el exitoso vulnerable (“prioritario” o el “preferente”). ¿Quién es este sujeto exitoso? Aquél que está por sobre las expectativas de mérito respecto a su condición de origen. Quienes se aparten de este imaginario siguen siendo estudiantes “problema”.

Por lo tanto, aunque sea una regulación que dice promover la inclusión, funciona la lógica de competencia a nivel individual: es un sistema que sólo valora al meritario. Pruebas de esto son: mantener el SIMCE, herramienta de clasificación y de castigo y recompensa para los establecimientos; y el término de término de la selección de forma sólo parcial y progresiva para los establecimientos emblemáticos.

En relación al **financiamiento compartido**, el proyecto establece que los colegios particulares subvencionados recibirán recursos directos del Estado con el fin de eliminar el cobro a la familia del estudiante. Pero bajo este mecanismo, se consolida y profundiza la privatización, ya que el Estado nuevamente hará un traspaso significativo de recursos públicos a entidades privadas, consagrando su rol subsidiario y favorecedor de la competencia en el mercado.

La nueva regulación puede ser leída como un reordenamiento del mercado educativo, en el cual ciertos sostenedores se debilitan –aquéllos que cuentan con menos redes y capital–, otros se mantienen e, incluso, habría un tercer grupo que se fortalece. Se fortalecen especialmente aquellos sostenedores vinculados a organizaciones religiosas o civiles con apoyo del empresariado, que se presentan como modelo de la buena gestión y calidad de la Educación¹⁰. Son estos últimos los que más se beneficiarán con la transferencia directa de recursos del Estado que compensa el término del financiamiento compartido, aumentando la subvención por estudiante. Si bien la demanda de gratuidad fue una de las banderas de los movimientos por la Educación, la solución otorgada por la Nueva Mayoría fue abordar esta consigna dentro de los marcos del mercado.

En relación a la **prohibición de lucro**, las elites gobernantes fueron obligadas a readecuar este ámbito sensible. El proyecto obliga a un cambio jurídico para todos los sostenedores privados, quienes, para recibir subvención, deben constituirse como entidades sin fines de lucro.

¹⁰ Este grupo de sostenedores cuentan con financiamiento de varios colegios, lo que les permite abaratar costos a través de economías de escala. Las exigencias que pone la ley sólo podrían ser cumplidas por este grupo, tal como lo reconoce uno de estos emblemáticos sostenedores de este complejo religioso – empresarial, la Sociedad de Instrucción Primaria. Ver reportaje de La Tercera (abril2014): ["No veo cómo un sostenedor pequeño resistirá las exigencias que impone la nueva ley"](#).

Sin embargo, a pesar de la proclama del fin al lucro, se entendió a éste sólo en términos directos –obtención de ganancias a partir de las subvenciones entregadas por el Estado–. De esta forma, el proyecto permite otras vías de retiro de ganancias de los dineros públicos, a través del pago de remuneraciones a sostenedores que no realizan una labor propiamente educativa y que recibirán ingresos similares a altos cargos de empresas. Asimismo, no prohíbe el lucro de las asistencias técnicas educativas (ATE), muchas de las cuales son de propiedad de los sostenedores¹¹. Cabe consignar que el sector de los sostenedores vinculados a la elite ya posee alianzas inclusive con municipios para que sus ATE apoyen su gestión (la “alianza público-privada”). Finalmente, se permitió el arriendo de los locales donde funcionan los establecimientos escolares, mecanismo que permite desviar recursos públicos para pagos por infraestructuras que también son de su propiedad y en donde el Estado se convierte finalmente en aval de los sostenedores.

Un aspecto interesante a destacar es que los directores de las nuevas corporaciones educacionales deberán transparentar ante la comunidad educativa el uso de los dineros. Si la ley cumple el propósito que dice tener, este requerimiento podría servir en lo que respecta a las negociaciones entre trabajadores de la educación y dueños de los establecimientos.

De lo que no se habla, se mantiene: el mercado, la competencia y la igualdad de trato

Los tres puntos principales a los cuales apuntamos reflejan que el proyecto de ley se ocupó de regular la educación particular subvencionada, en desmedro de la educación pública, asegurando un falso sistema mixto. Dado que en este caso el orden de los factores sí altera el resultado, retrasar la discusión sobre educación pública en pos de la educación particular parece más bien una acción dirigida a fortalecer a esta última, ya que levanta las barreras para su acceso, a la vez que le brinda mayor financiamiento directo vía subvención, eliminando la incertidumbre financiera de cobrar a las familias. Apoyado en la gradualidad temporal de la ley, se está asegurando el sistema privado, ya que pone trabas a legislar nuevamente sobre la materia durante el largo periodo de implementación.

Estamos en presencia de una regulación que aborda algunos aspectos considerados como sensibles por las grandes mayorías y que constituyeron junto a otros elementos, parte de las consignas del movimiento social para acabar con el mercado educativo. Sin embargo, también constatamos cómo la actual legislación mantiene los pilares de la institucionalidad educativa de los últimos 30 años: la libertad de enseñanza, igualdad de trato y competencia a través del mercado.

En el primer caso, la libertad de enseñanza ha sido entendida como derecho de los sostenedores en Educación por sobre el derecho de las familias a las cuales el mensaje presidencial decía defender. Esta libertad de enseñanza se mantiene en los términos pobremente definidos de la Constitución. Así, enfatiza que los padres deben aceptar los proyectos educativos –sin aludir a su pertinencia y cambio–, es decir, que la libertad de los padres es tal en la medida que no interfiera en el régimen de propiedad. Asimismo, esta

¹¹ La Ley permite otros espacios de participación lucrativa. Por ejemplo, según un reciente reportaje de [El Mercurio](#), en el 2014 se destinaron 27 mil millones de pesos para contratos con ATE, para los cuales la Ley no especificó el término del lucro. Por otra parte, las editoriales de libros tienen lucrativos convenios con escuelas particulares subvencionadas para prescribir libros de dichas empresas: asimismo, un reportaje de [El Desconcierto](#) estima ganancias de 200 a 300 millones de dólares para las empresas que publican los textos obligatorios del MINEDUC.

ley no se refiere a la participación, manteniendo a los consejos escolares como entidades de carácter consultivo e informativo, sin poder de decisión ni incidencia y en relación asimétrica respecto a los propietarios de los establecimientos. Por lo tanto, ha sido ratificado y fortalecido el régimen de propiedad privada de la educación.

Paradójicamente, el escenario implica un perfeccionamiento de la competencia entre establecimientos educacionales al equiparar las condiciones en las cuales éstos aparentemente operarían. Esto es así en la medida que se mantiene la lógica del *voucher* por asistencia, el cual diversas investigaciones han señalado como clave la alta segregación educativa¹².

Además, la actual legislación consagra la pretendida igualdad de trato al no diferenciar entre educación pública y educación privada. Esta igualdad de trato, tal como hemos presenciado en décadas de mercado educativo, ha terminado favoreciendo a los privados en desmedro de lo público. Es más, con la nueva legislación se favorece aún más a lo privado al incrementar su financiamiento, al permitir los negocios relacionados como las ATE y las cuantiosas donaciones empresariales, sobre todo se benefician aquellos establecimientos que, bajo una gestión gerencial y con el rótulo de escuelas efectivas en sectores de pobreza, se erigen como modelos a seguir¹³.

Perspectivas a partir de la ley: educación pública, pertinencia y participación

En cuanto al proyecto de educación pública, más allá del retraso en el cumplimiento de una promesa, resulta altamente preocupante que se comience con una ley que aumenta considerablemente la entrega de recursos públicos a los sostenedores privados, sin que exista una señal de fortalecimiento de la educación pública. Cabe destacar que la educación pública está sumida en una seria crisis que abarca el colapso de su institucionalidad, sistema de gestión, cobertura, y que sigue obligada a competir en condiciones absolutamente desiguales con los privados por los recursos del Estado. En definitiva, nos encontramos con un proyecto de ley que los movimientos sociales y educativos no pusieron como bandera de lucha esencial. Lo que aúna a los movimientos sociales es la necesidad de acabar con una educación privatizada y mercantilizada y la consecuente reconstrucción de la educación pública.

Lograr los auténticos objetivos de los movimientos sociales implica no sólo desmunicipalizar, sino también erigir un nuevo sistema de educación pública. En el mejor de los casos, la nueva regulación no afectará al 35% de la educación que se encuentra en el sistema municipal. En el peor de los casos, la actual ley no detendrá el declive de la matrícula pública en Educación. Cabe señalar, que los establecimientos municipales reciben a una población que presenta mayores necesidades y que no pueden optar o son “trasladados” desde las escuelas particulares subvencionadas. Asimismo, las profundas desigualdades no

¹² Entre éstas, por ejemplo, [Bellei \(2007\)](#), [Redondo, Descouvières y Rojas \(2004\)](#), así como la propia OCDE (2004) quien, en su [Revisión de Políticas Educativas para Chile](#), señala que la educación chilena está basada en una *ideología* que da una importancia indebida a los mecanismos de mercado para mejorar la enseñanza y los aprendizajes

¹³ Según datos solicitados a la Intendencia Metropolitana para el año 2013, se recibieron 2.200 millones de pesos, de los cuales 1200 millones fueron donaciones realizadas a la Fundación Belén Educa. Cabe destacar que aproximadamente la mitad del monto de las donaciones puede ser descontado por las empresas a través de su declaración de impuestos, lo que significa que ese ahorro lo asumimos todos los chilenos, siendo dinero público redirigido a fines privados.

se solucionan atendiendo a aspectos si bien importantes, secundarios en relación a los pilares que sustentan la estructura educativa actual donde la segregación producida por el sistema educativo es aún mayor que la segregación residencial.

En este contexto, no hacer algo urgente por la educación pública es hacer que siga cayendo. Por tanto, uno de los elementos que está en cuestión es la definición de lo público y su reconstrucción. Si bien un sector de la población ha puesto de relieve el porqué de la exclusión del 7% de estudiantes que asisten a establecimientos particulares pagados, este grupo perteneciente a la elite ha permanecido inalterable a lo largo de los años. En cambio, habiendo tenido un 80% de matrícula en educación pública hace 30 años – descontando el 14% de establecimientos privados que recibían subvención del Estado– es imprescindible hacerse cargo del descenso al tercio en el cual se encuentra actualmente. Esto requiere ponerse en el centro de la discusión hoy en día y levantar no sólo consignas, sino también propuestas desde los actores sociales y educativos¹⁴.

A modo de advertencia para las discusiones posteriores, cabe destacar que es una señal de alerta las innumerables renuncias respecto a sus alcances prometidos, que el proyecto de ley ha tenido durante su tramitación. Si ya se renunció, por ejemplo, a intervenir los colegios pagados respecto a la selección y a la prohibición del lucro en las ATE, nada indica que en los siguientes proyectos el alcance sea aún más reducido. Éste es un antecedente a considerar, por ejemplo, en la próxima discusión sobre Educación Superior, también de régimen mixto, y con apenas un 15% de estudiantes en universidades estatales públicas.

Por último, en esa misma dirección, y considerando el decurso del debate sobre éstas y otras materias legislativas en Educación, el movimiento social puede confiar en sí mismo. Ciertamente, los diagnósticos son importantes, y la necesidad de crítica es real, pero se requiere también salir a las calles, levantando protestas y propuestas. Por eso, es necesario seguir discutiendo y proponiendo respecto al tipo de sujeto humano y al tipo de educación que queremos proyectar. Eso ciertamente implica una discusión sobre el sentido y los fines mismos de la Educación, ausente en los debates tecnocráticos alentados por los grupos gobernantes y las élites, pero el único que puede sacarnos de una educación como mero desarrollo de “capital humano”. Ningún modelo educativo será pertinente si no hay participación real de todos los actores sociales: “por el derecho ciudadano a participar en la educación pública”.

¹⁴ Para este punto, algunas de las propuestas son: ACES (2011) [“Por la Educación que queremos”](#), las [“Propuestas para establecer un Sistema Educativo Público para las mayorías ciudadanas”](#) de la Mancomunal del Pensamiento Crítico (2010), la [“Síntesis de propuestas de transformación democrática del sistema educativo y fortalecimiento de la Educación Pública”](#) del Bloque Social por la Educación (2008) , [Congreso Nacional de Educación \(2009\)](#) y el [“Congreso Curricular”](#) del Colegio de Profesores (2005).