



Vouchers educativos: la propuesta para la Argentina y las lecciones del caso chileno

Educational vouchers: the proposal for Argentina and the lessons from the Chilean case

Romina De Luca*

Recibido: 15 de noviembre de 2023

Aceptado: 23 de diciembre de 2023

Resumen: Este artículo revisa críticamente la propuesta liberal clásica del sistema de bonos o cheques escolares (vouchers) y las adaptaciones que distintos autores hicieron para el caso argentino. Se examinan las contribuciones de Milton Friedman, Martín Krause y Alberto Benegas Lynch. El trabajo aporta al despliegue de las raíces locales de los aportes clásicos. En un segundo nivel, se analiza el caso chileno a través de distintos documentos internacionales para arrojar luz sobre las consecuencias que podría acarrear la introducción de tales políticas en Argentina.

Palabras clave: sistema de vouchers; educación; aportes locales; lecciones; Chile.

Abstract: This article analyzes the classic liberal proposal of the voucher system and the adaptations that different authors perform for Argentina. The contributions of Milton Friedman, Martín Krause and Alberto Benegas Lynch are examined in this article. The work contributes to the development of the local roots of the classic contributions. At a second level, the Chilean case is analyzed through different international documents to show the consequences that the introduction of such policies in Argentina could have.

Keywords: voucher system; education; local contributions; lessons; Chile.

* Investigadora del Instituto Interdisciplinario de Estudios e Investigaciones de América Latina (INDEAL) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA. ORCID: 0000-0003-3805-6512 rom.deluca@gmail.com

Introducción

Dados los debates actuales en Argentina, este artículo se propone revisar el sistema de escuelas voucher a partir de tres dimensiones. En primer lugar, el análisis crítico del diseño teórico clásico tal como fue propuesto por Milton Friedman. En segundo lugar, se analiza la apropiación local que distintos intelectuales hicieron de ese modelo proyectándolo a nuestro país. En otras palabras: revisar la fundamentación de distintos intelectuales en el despliegue de esa propuesta para nuestro país. En este punto, se examinan los distintos trabajos elaborados por Martín Krause y de Alberto Benegas Lynch (h). En tercer lugar, se presenta evidencia empírica sobre la evolución de esta propuesta en Chile y sus consecuencias. El país trasandino fue referencia recurrente para el liberalismo argentino. Para ello se aportan estadísticas educativas de dicho país junto a elaboraciones de distintos organismos internacionales. De manera acotada, se realizan algunos paralelismos sobre la forma que adquirió el sistema en Chile y en Suecia. El trabajo de reflexión y análisis aquí propuesto busca contribuir a la discusión local que supone -equivocadamente- encontrar en dicho esquema de reforma una solución para la crisis educativa actual. Al margen de la forma que asuma la resolución de la coyuntura electoral que dan gran actualidad a este análisis se entiende que como distintos sectores sociales consensuan sobre estos procesos de reforma conviene examinarlos de manera crítica.

Metodología

Este es un trabajo de reflexión crítica y análisis conceptual junto a evidencia concreta de un caso bajo estudio para observar las implicancias de las propuestas examinadas. Se estructura el trabajo en tres grandes apartados. En primer lugar, se realiza un análisis crítico de los aportes de





Milton Friedman para fundamentar la propuesta de escuelas voucher. Se la denomina aquí propuesta liberal clásica. Se examina el marco conceptual y teórico formulado por ese autor. En un segundo momento, se analiza también de manera reflexiva y crítica, las apropiaciones que en Argentina se hicieron de este pensamiento. Este segundo núcleo problemático fue poco elaborado hasta el momento siendo un déficit en el campo de la crítica educativa la elaboración de biografías intelectuales. En particular, se toman aquí los aportes de Martín Krause y de este autor junto a Benegas Lynch. Ambos adaptaron del planteo clásico del *voucher system* a nuestro país y sugirieron ya en los noventa que las reformas educativas debían concentrarse en este esquema. En este segundo eje, también se realiza un examen crítico y de reflexión, en un plano conceptual y teórico, de lo que se denomina aquí las “derivadas locales” del liberalismo clásico.

Como se indicó en la introducción, en la coyuntura actual, el ascenso del liberalismo al poder pareciera contradictoriamente convalidar pasivamente estas ideas. Paradójicamente, dentro de los electores de la fuerza vencedora un número no despreciable de votantes defendían la educación pública. Lo que permite problematizar el grado de relación entre decisiones electorales y el grado de alineación automática a ciertos planteos. Puede utilizarse aquí la noción de revolución pasiva, en los términos gramscianos, para analizar este cuadro: una serie de transformaciones más o menos radicales en una dirección que pareciera atacar a la educación pública emergen como resultado de la profunda crisis educativa que en nuestro país tiene décadas sumado al descreimiento electoral. En particular, la negación de la crisis educativa por el personal político que gobernó tras la crisis de 2001 pareciera favorecer la búsqueda de soluciones alternativas inclusive opciones no deseadas por los votantes.”

Se entiende que la crisis educativa es expresión de la crisis social y de las tendencias generales impuestas por la descalificación del trabajo. El consenso liberal que se estructura detrás de las propuestas de voucherización educativa encarnadas por el liberalismo, son de alguna ma-

nera expresión del nivel de conciencia y del estadio de la lucha de clases en un contexto específico.

En un segundo nivel, este artículo examina el proceso de implementación del sistema de vouchers en la educación chilena. Esto constituye el tercer eje de este trabajo. Resulta pertinente entonces cuáles fueron las tendencias recurrentes que esa reforma desencadenó en el país trasandino. Para ello, se revisan aquí documentos internacionales -de la OCDE y la UNESCO-, indicadores educativos, resultados de las pruebas PISA así como, en menor medida, la conflictividad estudiantil a la que dio lugar las consecuencias de la municipalización educativa.

Desarrollo. Voucher system en su planteo clásico

Existe cierto consenso al establecer tres grandes formatos o modelos para ese único nombre de “escuelas voucher”. Por un lado, tal como lo expresaron Milton y Rose Friedman en *Libertad de elegir* (1983) en 1980, previamente lo hicieron en un artículo de 1955, un sistema de escuelas dirigidas por la demanda. Las primeras ideas de los Friedman aparecieron como capítulo de libro, recuperando algunos aportes de su libro *Capitalismo y Libertad*. Para ellos, se trataba de impulsar un cambio radical que terminara con los monopolios estatales en materia educativa.

La propuesta de los autores implicaba que se debía desnacionalizar la educación separando la legislación sobre escolarización obligatoria, la administración de las escuelas y su financiamiento. Esas tareas habían sido absorbidas por el Estado en su fase de conformación moderna, absorción que debió previamente expropiar a la comunidad que realizaba labores educativas. En la propuesta clásica, el Estado debía exigir un mínimo de escolarización, pero serían las familias las que, a través de un sistema de bonos, decidirían cómo y dónde efectivizar esa escolarización. El resultado de ese cambio: generar un mercado motivado por la demanda.





Existe un segundo modelo que se basa en el financiamiento a las escuelas de acuerdo a la matrícula que reciben. Este esquema toma la idea de que el financiamiento debe seguir a la demanda. Primero se debe producir la “libre” elección y luego, entonces, se recibe la asignación de recursos estatales para hacer frente a esa demanda.

Un tercer formato se basa en el subsidio a la demanda, pero donde la elección de escuelas de todas maneras resulta acotada. Como las que reciben los subsidios son las escuelas se habla también de subsidio a la oferta. Algunos consideran que estos son mecanismos “impuros” del “choice system” porque no empodera a las familias sino a las escuelas. De hecho, la propuesta clásica formulada por Milton y Rose Friedman constituye el primero de los modelos descriptos.

En estos esquemas, los costos operativos del sostenimiento de las escuelas recaen no sobre el Estado sino sobre los administradores de las escuelas. En general, implican la creación de un consejo escolar con o sin fines de lucro. Para el caso de Estados Unidos, por ejemplo, aparecieron movimientos de familias a favor del *voucher system*. Precisamente porque, en algunas de las propuestas, se convierten en dueñas de la escuela. El sistema permite y refuerza las escuelas de gestión privada que conocemos en Argentina (laicas o confesionales). Como se indicó más arriba, los esquemas de subsidio a la oferta son considerados esquemas impuros. Veamos, a continuación, el aporte de la teoría clásica.

¿Cómo funciona en el planteo clásico las escuelas vouchers? Como se dijo más arriba, las familias reciben un cupón, cheque o voucher para elegir la escuela para sus hijas e hijos. En el diseño de los Friedman el esquema voucher deriva fondos estatales directamente a las familias con el único destino de uso escolar. A través de este sistema, las escuelas sin regulación estatal, regidas por los principios de la oferta y la demanda de libre mercado, ofrecerían diversos servicios que luego serían validados –o no– por las familias. Se trataría de un sistema completamente descentralizado con el objetivo de garantizar libertad (de elegir), diversidad (de oferentes y servicios) y calidad (resultante de la libre

competencia). Precisamente, la exigencia de un buen servicio motorizaría la elección y el “cliente” se retiraría si no está de acuerdo con el mismo. La duda que surge reside en si esa lógica de desplazamiento permanente del cliente aplica o puede desplegarse en materia educativa: un proceso que necesita cierta continuidad y estabilidad en el tiempo para observar resultados.

En *Libre para elegir*, Milton y Rose Friedman señalan que el principal problema del sistema educativo residía en los pésimos resultados que producían las escuelas. Ello se expresaba en un malestar que atravesaba a docentes, estudiantes y familias. El ahogo estatal sobre la libertad individual había convertido a la escuela en un cuasimonopolio a manos del Estado lo que llevó al autor a compararla, por su grado de centralización, con una industria de tipo socialista (Friedman, 2003). El Estado había despojado a las familias de la gestión educativa que estaba antes en sus manos. Las familias elegían a sus docentes, seleccionaban contenido y sostenían esas escuelas. Pero el proceso moderno de centralización estatal colocó la administración y la toma de todas las decisiones en manos del estado: quiénes enseñarán, cómo lo harán, qué enseñarán, qué niños/as irán a la escuela por qué período de tiempo y dónde lo harían; todo eso se conformó como una competencia privativa del Estado.

Friedman argumentaba que este sistema perjudicaba, especialmente, a las familias pobres porque eran las que no tenían alternativa. Se generaba así una distorsión del mercado donde la gente pobre financiaba con sus impuestos la educación de gente que sí podría pagarla. La mayoría de los ejemplos a los que recurren, son de nivel superior, un dato no menor a la hora de analizar la posibilidad de implementar este esquema de manera masiva en el sistema educativo. Si bien los ejemplos refieren al nivel superior, el planteo clásico formulado por Friedman iba dirigido también a la educación básica (obligatoria).

Las escuelas pasarían a ser dirigidas por las familias y debía ser a ellas a las que respondiera el conjunto de la docencia. Ahora es “su” dinero el que financia las escuelas. Como se trataría de fondos particulares





o privados, se lograba así eliminar a la intermediación de la burocracia,¹ por ende, los recursos se destinarían allí donde se debía gastarlos. Según Friedman un sistema diseñado y controlado por sus clientes generaba beneficios para las buenas y malas escuelas: sencillamente todas se verían obligadas a mejorar. A decir suyo, el sistema centralizado no tiene forma alguna de generar interés personal para cada individuo. En cambio, las familias sí podían. En consecuencia, la centralización estatal destruía la base del progreso que no sería más que la experimentación. Acorde con su filosofía liberal y basado en los principios de Adam Smith, Friedman entiende que la competencia en el mercado es la forma más segura para mejorar la calidad y promover la creatividad en cualquier área de la vida social. Cabe señalar que la vida social no es más que la mera adición de individuos que, de alguna manera, no interfieren en sus decisiones los unos con los otros. El esquema clásico a favor del sistema de escuelas voucher propone, entonces, la mayor descentralización posible para el sistema educativo.²

Como se indicó más arriba, buena parte de este desarrollo conceptual toma como escenario el nivel superior donde más abiertamente aparecen las consecuencias de estas propuestas: la introducción de aranceles. En efecto, para educación superior Friedman argumenta que “siempre y cuando las y los estudiantes estén dispuestos durante o después (con ingresos mayores)” podrán pagar los gastos de su educación. El sistema de bonos abarataría el gasto total/familiar en educación porque ahora no debían sostener con sus impuestos escuelas o niveles que no eligen (o que no podrían pagar). Reconocían que para elegir se necesitaba información. Pero argumentaban que esta no debía provenir de las escuelas ni del Estado. A decir de estos autores, las familias tienen más información acerca de lo que les conviene a sus propios hijos/as que nadie más. Así, resulta muy clara una segunda consecuencia de este es-

¹ Friedman alude a la presencia tanto de la burocracia estatal como a la sindical como agentes que distorsionan el libre accionar del mercado.

² https://www.youtube.com/watch?v=_NainNRWk9Y

quema: la concepción de las hijas e hijos como propiedad privada de las familias.

El sistema de bonos/vales permite, para Friedman, reestructurar radicalmente la escuela introduciendo en ella la lógica de la empresa privada con fines de lucro. La empresa privada en educación permitiría diversificar la oferta mejorando la calidad educativa. Friedman (1995) apunta a que su sistema de bonos sea universal y que permita costear una educación de calidad. Sin embargo, reconoce que su propuesta no ha sido implementada centralmente por el poder de bloqueo de las centrales sindicales docentes y la creciente centralización educativa. Es decir, una propuesta que solo lograría implementarse en algunos estados del país que la formuló aparece en nuestra coyuntura local como la solución a los problemas educativos. El diagnóstico que hacía Friedman era que las escuelas públicas a las que asistían las y los estudiantes norteamericanos eran más bien feudos privados de los funcionarios públicos y de los sindicatos. La tarea por encarar era forzarlas a reconvertirse con la lógica mercantil. El sistema de bonos proveía esa oportunidad para que los empresarios ingresaran rápidamente a la oferta educativa.

Lo cierto es que Friedman reconocía que su propuesta de voucher-system se implementó de manera muy limitada: vales destinados a escuelas estatales funcionan en Wisconsin, Ohio, Florida, Columbia. Entre 1993 y 2000 se intentó promulgar el sistema en California para superar su escala reducida. Algo similar ocurrió en Washington y Colorado. Según Friedman si el plebiscito que puso a consideración el sistema voucher a manos de las familias fracasó fue gracias a la propaganda sindical.

Tal como puede verse, en la propuesta liberal clásica los vouchers son una vía para la privatización educativa, más que para ello para la definición de subsidiariedad en materia educativa por parte del Estado. Son las familias los agentes naturales y primarios de la educación y por ende la forma organizativa que debe asumir la educación de masas debía recuperar esa lógica. Inclusive, como se mostró, la misma idea de obligatoriedad puede ser puesta en cuestión: el derecho a la educación es





también la libertad de no asumirlo. El esquema clásico elimina cualquier posibilidad de conflicto y funda su idea de calidad como el resultado esperado de la intervención mercantil.

El modelo argentino para el voucher

En nuestro país fue Martín Krause junto Alberto Benegas Lynch (1994) quienes explicaron y fundamentaron hace décadas las bondades del esquema de escuelas voucher para Argentina. Algunos de estos debates se dieron en el contexto de discusión de la Ley Federal de Educación. En particular, Krause y Benegas Lynch publicaron un trabajo en 1994 sintetizando sus posiciones.

Conviene recordar que los debates que desembocaron en la sanción de la Ley Federal se dieron ya en el marco de una crisis del sistema educativo que la nueva ley prometía resolver. Como se señaló en otro lugar, el Congreso Pedagógico Nacional convocado por el alfonsinismo fue la usina de ideas donde se configuró la posterior Ley Federal. Incluso algunos documentos de la época sentaron las bases para la normativa posterior. Por ejemplo, en 1989, el documento “Política de Transformación Educativa”, documento emanado del Ministerio de Educación de la Nación establecía que las políticas educativas debían asegurar el logro de la meta de escolaridad básica de 7 años de estudio y el vincular al sistema con el mundo del trabajo a los efectos de superar la disociación entre el pensar y el hacer. La descentralización financiera y administrativa del sistema que avanzaba desde los sesenta debía profundizarse para:

...descentralizar las prestaciones educativas en todos los niveles para amoldarlas a requerimientos regionales y locales y reinstalar las conducciones educativas acerca de las diversas realidades, cuidando de no reproducir esquemas centralistas en pequeño sino de instituir modalidades de participación más

efectivas de docentes, alumnos y padres en las decisiones (Secretaría de Educación-Ministerio de Educación, 1989: 10)

También como se desarrolló en otro lugar, desde la década del sesenta se impulsan en nuestro país políticas de descentralización tanto en el plano administrativo como en el curricular. Pero es en los noventa cuando esos debates se hacen extensivos para el nivel. Los debates iniciados en el Congreso Pedagógico Nacional y el posterior debate de la Ley Federal habilitaron la discusión sobre el sistema de vouchers. En este contexto debe incluirse el aporte de Krause y Benegas Lynch con relación a la principalidad o subsidiariedad en materia estatal, lógica que atraviesa la discusión sobre los vouchers.

En efecto, según los autores, si se buscaba avanzar en mejorar la calidad de la educación debía modificarse la forma en la que se gestionaba el sistema para dar paso a un esquema operado por la libre elección de la demanda. Ello habilitaba los necesarios “incentivo(s) para incorporar nuevos métodos y tecnologías” ya que las escuelas deberían “competir para atraer alumnos”. (Krause y Benegas Lynch, 1994: 66). Directivos y docentes tendrían que pasar a administrar las escuelas y decidir, por ejemplo, su propio salario, el currículum y los métodos pedagógicos.

En el planteo de Krause y Lynch coexiste la misma crítica estructural que Friedman formulaba a la intervención estatal. Los teóricos locales también entendían que no existían mecanismos para que el Estado conozca las preferencias individuales de la población. Esa incapacidad daría lugar a una visión autoritaria de quien planifica, eso que denominan, autoritarismo centralizador, se impuso, entonces, en el diseño educativo. Desde su perspectiva, la planificación estatal era inexistente y se confundía con la imposición de las preferencias individuales del planificador sobre toda la población. Por eso, concluían: “lo único que podemos hacer es dejar que cada uno decida por sí mismo qué tipo de educación quiere para sí y para sus hijos” (Krause y Benegas Lynch, 1994: 25).

Krause y Benegas Lynch defendieron ya en los años noventa que el





currículum único y homogéneo debía erradicarse de la escuela. Entendían que obligatoriedad de la educación no implicaba, necesariamente, la definición de contenidos también obligatorios. Desde su perspectiva:

los contenidos de la educación y sus correspondientes valores deben ser elegidos por los educandos o por sus padres. La imposición de contenidos educativos constituye una falta de respeto a la persona a quien se somete a esa “educación” (Krause y Benegas Lynch, 1994: 33)

Ya en 1994, los autores cuestionaban la introducción de contenidos de “educación sexual” en las escuelas porteñas. Este aspecto, resulta consistente, entonces, con el ataque actual por parte de este sector a la enseñanza de la educación sexual integral dispuesta por la Ley 26.150.

Una primera reflexión que debe hacerse, entonces, es sobre las consecuencias de la introducción de estos principios. Al eliminarse la educación homogénea y dejarla en manos de las familias se produce una atomización completa en la formación de niñas, niños y adolescentes. Así, se renuncia a cualquier vocación colectiva y universal del conocimiento científico para consolidar los prejuicios e ideas de las propias familias de origen de las y los estudiantes.³ Se construye una libertad fundada en la “tiranía” de las familias, hijas e hijos dejan de ser sujetos de derecho y pasan a ser posesión de sus tutores.

Asimismo, como se anticipó, la propuesta de los autores no cuestionaba únicamente la obligatoriedad de la currícula, sino la idea misma de fijar una cantidad de años de educación obligatorios. En ese punto, sostuvieron que la obligatoriedad de la educación no era deseable: “el “derecho” a aprender es la libertad de hacerlo o no, Y de hacerlo del modo que el ciudadano estime más conveniente” (Krause y Benegas Lynch,

³ Las consecuencias de estos procesos fueron advertidas para el caso español por Fernández Liria, C, García Fernández, O y Galindo Fernández, O (2017). *Escuela o barbarie. Entre el neoliberalismo salvaje y el delirio de la izquierda*. Madrid: Akal.

1994: 50). Por ello, debía “eliminar(se) todo tipo de currículum y metodología de la educación obligatoria” (...) eliminar los certificados y títulos obligatorios”. Esto implicaba que cada institución fijaría las normas de ingreso, el currículum, las metas y objetivos y si éstos se cumplían o no. Más aún, entendían que los títulos podrían no ser obligatorios para el desempeño en alguna actividad -y daban ejemplos de médicos y abogados- y que la calidad bien podía ser certificada o por el cliente que contrataba y asumía los riesgos o por los colegios profesionales. Las implicancias de este proceso: una desregulación completa.

Se debe señalar, entonces, otra deriva de esta argumentación. En general, la propuesta realizada por ambos autores facilita esquemas del tipo homeschooling. La educación, guiada por las familias, puede circunscribirse a su mínima expresión: la “familiarización” o “homeschooling”, al mismo tiempo se alentaba, de ser posible, el uso de tutores uno a uno. De no ser posible, los autores proponían que cada escuela fuera una unidad autogestionada por las familias. Por eso, en 2022, Martín Krause entendía que los fondos públicos debían ser transferidos como cheques a las familias para que éstas decidan el destino de esos recursos. Una propuesta intermedia para virar el sistema educativo hacia su voucherización.⁴

Esa propuesta, para los autores incluso mejoraba la erogación de recursos como resultado de la desregulación y apertura completa de la actividad. En efecto, afirmaban que no existía ninguna relación entre mayor gasto y calidad: “no existe ninguna relación directa entre el mayor gasto y una mejor educación, mientras que, por otro lado, la administración y planificación estatales no garantizan ningún grado de eficiencia en el gasto realizado” (Krause y Benegas Lynch, 1994: 34).

En ese texto, también anticipaban los posibles rubros de ajuste salarial: los componentes “no monetarios”, es decir:

⁴ *La Nación*, 25/1/2022. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/milei-vouchers-y-educacion-estatal-nid25012022/>





estabilidad en el cargo, la categoría, jerarquía y ubicación; las licencias con goce de sueldo; el cambio de funciones o asignaturas por merma o disminución de las aptitudes del docente; las licencias sin goce de sueldo para perfeccionamiento que no interrumpen la continuidad del servicio; los horarios reducidos; las vacaciones prolongadas; la jubilación privilegiada. (Krause y Benegas Lynch, 1994: 38)

Reconocían que las conquistas laborales eran un obstáculo al “trabajo” y más aún en el seno de un empleador “monopolista” como lo era el Estado que imponía un tope salarial y eliminaba la posibilidad que los trabajadores compitieran entre sí para obtener mejores salarios por parte de sus patrones directos (Krause y Benegas Lynch, 2014: 39). No extraña que, en otro trabajo abocado al análisis de otra problemática, Krause defiende la vuelta al espíritu del Código Civil redactado por Dalmacio Vélez Sarsfield (sancionado el 25 de septiembre de 1869) donde se fijaba que:

“La locación de servicios” es un contrato consensual, aunque el servicio hubiese de ser hecho en cosa que una de las partes debe entregar. Tiene lugar cuando una de las partes se obliga a prestar un servicio, y la otra a pagarle por ese servicio un precio en dinero. Los efectos de este contrato serán juzgados por las disposiciones de este código sobre las ‘Obligaciones de Hacer’ (Krause, 2013: 72)

Como se ve, la idea que recupera para los vouchers se funda en esta noción de la libertad contractual entre las partes y el consenso que deviene del acuerdo entre los implicados. Ese principio debe, entonces, erradicar los convenios colectivos de trabajo. La libertad contractual es clave para esta filosofía. En otro trabajo, Krause establecía:

para que los mercados funcionen es necesario que exista un marco jurídico de normas que permitan su funcionamiento. En términos básicos, son aquellas tres leyes fundamentales que señalara oportunamente David Hume: la estabilidad en la posesión (derecho de propiedad), su transferencia por consenti-

miento (libertad contractual) y el cumplimiento de las promesas (Krause, 2007: 3)

El autor argumenta a favor de la descentralización estatal como mecanismo de incentivos y de forma de respeto a los contratos particulares.

En relación a la coyuntura que Krause y Lynch examinaban a la hora de justificar su reforma educativa –los años noventa- reconocían que, aunque ineficiente por las excesivas regulaciones estatales, el sector privado brindaba una oferta más barata que la estatal en tanto ese sector no se encontraba asediado por los paros docentes (Krause y Benegas Lynch, 1994: 60). Esta propuesta es coherente con la filosofía liberal que también expresaba Milton Friedman: hay que eliminar todas las normas que regulan la actividad y destruir los convenios y el rol corporativo de los sindicatos. Para no dejar dudas, el documento afirma la necesidad de prescindir de cualquier marco normativo general para el conjunto del sistema educativo: dentro de las tareas a encarar se encontraba “la derogación de todas las normas educacionales que provienen de la órbita política” (Krause y Benegas Lynch, 1994: 70). En su propuesta, cada escuela podía decidir si se establecía como:

(...) sociedad con fines de lucro o institución sin fines de lucro; las políticas de ingreso, si será una institución arancelada o continuará siendo gratuita y buscará aportes; y otros aspectos de la tarea educativa. A partir de allí, las instituciones están sujetas a la competencia de instituciones similares, todas ellas ahora con carácter de instituciones privadas. (Krause y Benegas Lynch, 1994: 75).

Se eliminarían los subsidios al sector privado generalizando una lógica donde:

(...) los padres serían a partir de ese momento responsables directos de la educación de sus hijos, y tendrían la facultad de elegir el tipo de educación que esperan obtener para ellos. Los maestros pasarían ahora a ser copropietarios, y podrían mejo-





rar sus condiciones de trabajo todo lo que quisieran, para lo cual tendrían que convencer a los padres de los alumnos de que lo merecen (Krause y Benegas Lynch, 1994: 75-76)

Se elimina así la carga burocrática y administrativa del Estado y al mismo tiempo se desregulan las condiciones laborales. En términos más generales, los autores locales coinciden con el planteo realizado por Milton Friedman: el sistema educativo se estructuró como un cuasimonopolio estatal lo que ahoga al individuo, impide una gestión eficiente que realice el interés individual.

En resumen, en el momento en el que se debatía y se avanzó en una mayor descentralización del sistema educativo, a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación, los autores proponían pasar de una mayor provincialización a la familiarización de la educación. Como se vio en este acápite, en general, el liberalismo local en sus adaptaciones no agrega nuevos elementos: se discute la obligatoriedad escolar (tanto en lo que refiere a lo curricular como a la regulación de títulos y cantidad de años de estudio), se coloca a las familias como los agentes educativos que deben hacerse cargo de la educación, se cuestiona y combate el rol estatal en materia educativa así como la organización sindical, se propone libre contratación docente por parte de las escuelas administradas por las familias, proceso que va de la mano de una total desregulación laboral. La demanda y su accionar regulará la oferta y mejorará, gracias a las leyes mercantiles, la calidad recibida.

Hay que destacar que, en la coyuntura actual, estas propuestas se esgrimen en una sociedad profundamente degradada: los niveles de pobreza alcanzan a casi el 40% de la población, 1 de cada 2 personas recibe asistencia alimentaria por parte del Estado, dentro de la población económicamente activa, casi 6 de cada 10 trabajadores tienen empleos precarios, inestables o están desocupados,⁵ siendo además mayor el impacto

⁵ Salvia, A. (2023) "La Argentina de la Pospandemia: barreras estructurales, deudas sociales persistentes y desigualdades crecientes [en línea]". Jornada "Un tiempo de diálogo, Mar del Plata

en los hogares sostenidos por mujeres y, en general, con presencia de niñas/niños y adolescentes. Además, un tercio de sus familias de chicas y chicos en edad escolar tienen secundario incompleto. Con ese capital cultural real cuentan para tomar sus decisiones. Conviene, entonces, examinar el caso chileno para observar cómo se desplegaron estas propuestas en el país transandino.



El caso chileno. Promesas incumplidas

Chile fue el país modelo para los liberales locales. Conviene entonces examinar allí el proceso de implementación del sistema voucher y su colapso. En este país, la instauración del esquema de escuelas voucher se rastrea con el acenso de la dictadura militar en el país en 1973 y, en particular, con la sanción de la nueva constitución chilena en 1980. Allí, la constitución fijaba:

la libertad de enseñanza como (a) el derecho a abrir y mantener escuelas y (b) el derecho de los padres a escoger el establecimiento de sus hijos. Con la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1989 los cambios se consolidan, destacando: (1) la municipalización de establecimientos públicos (2) la instalación de un sistema de subsidios estatales para establecimientos privados subvencionados y municipales según asistencia; y (3) la implementación de una prueba estandarizada nacional (Sistema de Medición de Calidad de la Educación, SIMCE) (Canals, Aguirre, Blanco et. al., 2019: 140)

La apertura de nuevas escuelas públicas se circunscribió a que no existieran particulares.

hacia un desarrollo con inclusión". 28 de febrero 2023. Disp. en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/16451> Para el mercado laboral también puede consultarse: Harari, I.; Villanova, N. y Sartelli, E. (2019). "Radiografía de la estructura laboral tras los gobiernos kirchneristas", Revista Kairos, Vol. 2, N° 2, (pp. 17-30)



Tal como se ve, el sistema inicia con una descentralización educativa extrema que ubica a los municipios como los principales agentes prestadores del servicio educativo. También coloca dentro de sus principios rectores el derecho de las familias a elegir los establecimientos educativos lo que implica que, en esta norma, constituyen los agentes primarios de educación. Esta filosofía –que se corresponde con la orientación liberal clásica– abona y profundiza el principio de subsidiariedad estatal. En este esquema las funciones estatales deben ser asumidas por los municipios como agentes descentralizados y asociados a las familias.

En lo que refiere a su estructura organizativa y administrativa, el sistema contaba con cinco tipos de ofertas: las escuelas municipales sin financiamiento compartido, las municipales con financiamiento compartido, las particulares subvencionadas sin financiamiento compartido, las particulares subvencionadas con financiamiento compartido y las particulares pagas. Confluyen entonces dos dimensiones: por un lado, la transferencia de la responsabilidad educativa a los ámbitos menores de gobierno (el estado municipal) y, por otro lado, la introducción de mecanismos de financiamiento diferenciados estimulando la apertura de escuelas privadas particulares o subvencionadas.

En un primer momento, se trataba de un cambio en la asignación del financiamiento y se impedía a las escuelas subvencionadas por el Estado –que traccionaba el uso de recursos edilicios particulares para la extensión/ampliación del sistema educativo– el cobro de cuotas. Sin embargo, ya a partir de 1993 se habilitó a los colegios particulares subvencionados el cobro de cuotas o matrículas. En 1995 se reformó también el Estatuto del Docente para fijar parte de sus remuneraciones vinculadas con el rendimiento académico, intervención que se asemejará a la ley *No Child Left Behind* de Estados Unidos. Ya desde fines de los '80 se estructuró el sistema de medición de la calidad que, originalmente, brindaría información a las familias para la toma de decisiones en el proceso de elección de escuelas.

En general, el voucher system es presentado como un esquema libre

que brinda información para la toma de decisiones. La elección de escuelas sería el resultado de maximizar información. Sin embargo, como se mostrará a continuación el proceso de elección tiene varios obstáculos, incluso los mismos límites fijados arbitrariamente por las escuelas. El problema cobró tal magnitud que luego de una gran oleada de movilizaciones la Ley General de Educación, sancionada en 2009, impidió a las escuelas particulares seleccionar su matrícula hasta sexto grado de la educación obligatoria (Ley 20.370/09). En 2009, también se estableció la Ley de Subvención Escolar Preferencial que otorgó un bono educativo extra para las “familias vulnerables” (es decir, para mejorar el acceso de familias obreras).

En el sistema chileno, las familias se postulan a los establecimientos y la entrega de los cupones están dirigidos a las escuelas de acuerdo a los niveles de asistencia. Es el Ministerio de Educación el que gira el presupuesto. También es el MINEDUC el que fija los diseños curriculares y provee la información del rendimiento en las pruebas de las escuelas, base sobre la que las familias pueden realizar sus elecciones. Sin embargo, a lo largo del proceso bajo estudio, esa tarea fue desregulada para luego adquirir una mayor regulación ministerial. En el ámbito municipal, los salarios docentes están regidos por el Estatuto del Docente no así en el ámbito privado donde el salario de determina de forma flexibilizada a través del mercado. Dentro del esquema clásico que se describió al inicio de este artículo, algunos sostienen que este modelo es híbrido o impuro: rige la libre oferta y demanda en el sector particular, pero en lo que refiere a las escuelas municipales las familias no reciben el financiamiento directamente: el Estado les transfiere fondos a las escuelas.

Un segundo aspecto por examinar es la magnitud del bono o cupón en función de los gastos educativos totales. El sistema chileno cubre la “colegiatura” y la alimentación, pero no así el transporte. Va de suyo que la posibilidad de traslado es algo que solo podrán afrontar las familias con recursos propios para afrontar ese gasto. Aparecen entonces distintos aspectos que, a priori, limitan la supuesta libertad para elegir.

Lo cierto es que la misma UNESCO aportó evidencia que examina





el caso Chile y muestra claramente los límites del modelo de escuelas voucher. El organismo se ocupó del país en dos grandes informes de 2012 y 2014. En ellos establecía que las consecuencias del modelo eran una marcada segmentación escolar:

(...) detrás de ese sistema que ofrece múltiples puertas de entrada hay una clara segmentación social. Como se verá más adelante, cada uno de los circuitos educativos que resultan de esta segmentación de la oferta terminan acogiendo a niños, niñas y adolescentes de sectores sociales bien diferenciados, aportando así a un claro proceso de segregación social (UNESCO, 2014: 57).

El estudio trabajaba con datos oficiales y mostraba la existencia de mecanismos de segregación ya sea por nivel socioeconómico o por habilidades en todas las escuelas. Incluso en las municipales, el 14% de las familias en promedio declaraba que las escuelas donde asistían sus hijas e hijos tenían mecanismos de selección por ingreso -allí donde los mecanismos de selección debían ser nulos. En las escuelas particulares subvencionadas sin financiamiento en el nivel de educación básica en promedio los mecanismos de selección fueron declarados por el 30% de las familias como un obstáculo para los ingresos libres. En las escuelas particulares que recibían financiamiento la selección de la matrícula trepaba al 42%. Dentro de los mecanismos de selección, el perfil religioso también se encontraba en poco más del 10% de los casos como mecanismos aplicados por las escuelas a la hora de establecer la selección y reclutamiento de su matrícula. En promedio, el 16,5% de las familias declaraba haber elegido la escuela de sus hijos porque era la más económica, porque no había otra escuela en su comuna o porque había sido rechazado en otra escuela. Sin embargo, ese dato tiene un claro sesgo de clase porque dentro del nivel BAJO la cifra crecía al 35% y dentro el nivel medio bajo suma otro 26,5%. ¿Qué implican estos números? Que más se la mitad de las familias elegían las escuelas en función de la oferta existente en el municipio de su residencia.

El informe detallaba los mecanismos de segmentación y segregación que facilitaba el esquema de escuelas vouchers:

Entre las familias cuyos ingresos familiares se agrupan en el 20% más bajo (quintil 1), 7 de cada 10 alumnos del nivel primario asisten a los establecimientos gratuitos, la gran mayoría a escuelas municipales. Las barreras al acceso existentes en los otros establecimientos –no sólo las económicas que se desprenden del pago, sino también aquellas que se ejercen a través de los diferentes tipos de selección que se realizan desde las escuelas– limitan severamente el espectro de instituciones a las cuales estas familias pueden enviar a sus hijos. En el otro extremo de la estructura social, entre los estudiantes que provienen del 20% más rico (quintil 5), 8 de cada 10 asiste a establecimientos pagados, la mitad de ellos a particulares no subvencionados (UNESCO, 2014: 60)

Algunos sostienen que la “segregación” puede, a través de la homogeneidad de la población que se atiende, incidir en los resultados mejorando la calidad obtenida. Eso no se verifica para el caso chileno. Las consecuencias sobre el clima escolar y el grado de insatisfacción de la docencia con su trabajo eran notables:

(...) nos permiten visualizar situaciones más complejas, con docentes menos satisfechos por sus prácticas y recursos y con un clima escolar menos favorable en las instituciones a las que asisten los niños y adolescentes que provienen de los sectores sociales más postergados. Por el otro lado, estos indicadores configuran un escenario más positivo en las instituciones de los sectores más acomodados. (UNESCO, 2014: 66).

Eso se malestar terminaba traducándose en mejores rendimientos de las y los estudiantes en las escuelas particulares pagas que en las municipales receptoras, en su mayoría, de estudiantes pobres.

Distintos estudios, también citados en el documento de la UNESCO, referenciaban cómo el factor económico de las familias era el de mayor





incidencia en sus “oportunidades” educativas. Y detallaban que aunque en el país existían subsidios estatales para el transporte (parcial), para la entrega de materiales y refrigerios se trataba de cuotas insuficientes o bien su diseño dificultaba el acceso. Por un lado, destacaban que:

(...) las familias deben destinar parte importante de sus recursos –costos de bolsillo– a este tipo de gastos, principalmente porque estos no son cubiertos totalmente (tarifa rebajada para uso del transporte público y uso del uniforme escolar) o bien la situación económica de las familias no califica para recibir el beneficio. (UNESCO, 2014: 75)

Los datos eran recopilados a partir de las Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 2003, la Encuesta de Presupuestos Familiares y la encuesta para padres de los estudiantes que rindieron la Prueba del Sistema de Medición de la Calidad Escolar (SIMCE). Es decir, la misma evidencia oficial mostraba que capas enteras de la población hubiesen accedido a subsidios (para la cobertura total o parcial de determinados gastos) si hubieran calificado. El organismo indicaba un segundo factor que refería a las condiciones de vida y que operaba con mayor magnitud para el nivel secundario: el costo beneficio por el ingreso no recibido. ¿Cómo se traducía esto? Las familias de menores ingresos no solo evaluaban como insuficiente el costo de cobertura estatal de los gastos educativos, sino que también evaluaban el ingreso potencial que representaba para el grupo familiar el trabajo de menores y adolescentes: para los hogares de quintil 1 llegaba a constituir el 39%. Así, puede extraerse una conclusión para el caso argentino: ninguna propuesta de política educativa puede abstraerse del nivel de pobreza y trabajo informal en la sociedad actual que alcanza a por lo menos a casi el 40% de la población y 6 de cada 10 niñas, niños y adolescentes.

Retomando el ejemplo chileno, el informe de la UNESCO establecía que los mecanismos introducidos por las escuelas para seleccionar a la población acentuaban el impacto de la segregación territorial y económica

amplificando el problema. Esto fue observado también para el caso sueco por la OCDE (2015) en el año 2015.⁶ De hecho, algunos autores trazaron paralelismos entre el modelo chileno y el implementado en el país nórdico (Zancajo, Fontdevila y Verger, 2022). En lo que refiere a Chile, la UNESCO establecía:

las escuelas están más segregadas que los barrios y que por lo tanto la interacción entre las preferencias de las familias y las barreras de entrada que establecen las escuelas (precios y requisitos de admisión) incrementan la segregación escolar por sobre el efecto que tiene el modo en que las escuelas se distribuyen en los diferentes escenarios educativos (...) invita a pensar que una parte importante de la segregación escolar no se debe a la disponibilidad o no de una oferta diversa en el territorio, sino más bien a las reglas de juego con las que esa oferta se relaciona con la comunidad. Este resultado va en contra de los argumentos de aquellos que plantean que la concentración de estudiantes de nivel socioeconómico (NSE) similar es simplemente un reflejo de la segregación residencial del Gran Santiago. Desde el punto de vista de las escuelas lo anterior implica que existen establecimientos cuya composición social es muy distinta a la composición social del barrio donde están localizados (UNESCO, 2014: 90-91)

El organismo concluía que las escuelas creaban sus propios mecanismos de segregación y que ello incluso se trasladaba por sobre la segregación residencial: las familias con recursos podían trasladarse, agruparse en escuelas distintas a los de sus lugares de residencia y bloquear a los “indeseables” aunque éstos fueran localmente residentes.

Cabe destacar que encontraban que en los extremos de la pirámide la dimensión económica resultaba crucial creando instancias de segregación que las escuelas luego reforzarían y potenciarían. Sostenían que en el resto de la escala social lo educativo reforzaba la determinación de la estructura social.

⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. París: OECD.





De alguna manera, el documento concluía que: “la relación educación-cohesión social ocupa hoy un lugar relevante en el debate educativo del país”.

En general, se mostró en el primer apartado de este artículo cómo se suele asociar linealmente el modelo de escuelas voucher con la posibilidad de elección. En realidad, se trata de una discusión equivocada. Los mecanismos de elección existen en el sistema educativo con los límites que impone cada organización particular. Distintos trabajos, incluso para el caso argentino, pusieron de relieve esos mecanismos siendo clásicos los trabajos iniciados por Mariano Narodowski y equipo (Narodowski, 2000; Narodowski, Moschetti y Gottau, 2017; Gottau y Mayer, 2021). El punto está en determinar cuáles son las herramientas con las que cuenta cada fracción de clase o clase social a la hora de tomar sus decisiones. Para el caso chileno, la UNESCO reforzaba las evidencias de otras investigaciones:

a partir de su investigación sobre los procesos de selección de escuela, Thieme y Treviño (2011) afirman que los padres de diferentes niveles socioeconómicos prefieren elegir la escuela para sus hijos basándose en criterios académicos, buscando aquellas de más alto nivel. Estos hallazgos salen a discutir la idea de que los padres de bajo nivel socioeconómico no valoran los factores académicos al momento de elegir escuela. Según los autores, esto confirmaría hallazgos de investigaciones previas que indicarían que, si bien los padres pretenden más y mejor educación para sus hijos, no disponen de las herramientas necesarias para alcanzar estas expectativas. Se desprende de allí, según los autores, que el principal desafío está en la falta de correspondencia entre las preferencias de los padres y las opciones reales de aquellos que provienen de los sectores sociales más postergados. (UNESCO, 2014: 97)

No se trataba de sostener a favor de la “elección” de manera abstracta sino de ver las herramientas concretas para llevar adelante esas decisiones. El informe confirmaba entonces que la sumatoria de meca-

nismos de elección por parte de las escuelas, la falta de información de las familias o de capacidades propias para tomar decisiones fomentaba una sobresegregación. Esto implicaba entonces agravar los determinantes estructurales.

En lo que refiere a las condiciones de trabajo de la docencia, distintos estudios mencionados en el documento de la UNESCO concluyen que existen una serie de condiciones para la mejora:

disponer de condiciones de infraestructura y materiales adecuados; conocer cuáles son los logros que se espera de ellos; tener claros las reglas de selección y criterios de asignación; información sobre expectativas y avances; un trabajo continuo de diseño de estrategias de aprendizaje; autoridad para emplear su propio juicio en la determinación de estrategias; y políticas de incentivos que permitan retener los buenos docentes. Uno de los puntos más importantes radica en reconocer la relevancia de los salarios docentes para promover una mejor educación. En el caso chileno, según destaca el autor, los salarios docentes no estarían a la altura de otras profesiones equivalentes, los incentivos no habrían sido eficaces para lograr mejores desempeños y el Estatuto Docente no reconocería el conjunto de funciones profesionales que desempeñan los docentes (UNESCO, 2014: 103)

Buscaban así cuestionar la linealidad entre incentivo económico y mejora de la calidad. El condicionamiento estructural para la mejora educativa también aparecía mencionado en el informe no solo referido a las condiciones laborales sino a determinar de qué manera se traducía el acceso a la educación a la mejora en los niveles de ingresos. La UNESCO repone que los trabajos de:

Núñez y Miranda (2009 y 2011) analizan la movilidad intergeneracional del ingreso y de la educación en Chile en las últimas décadas y sostienen que la evidencia permite afirmar que en ese período ha habido un aumento de la movilidad educacional medida en años de escolaridad, pero no hay evidencia de mo-





vilidad intergeneracional de los ingresos. Ambos resultados indicarían que la movilidad educacional no se traduciría con igual intensidad en la movilidad del ingreso. (UNESCO, 2014: 107)

El organismo concluía que era el resultado de la creación de circuitos educativos diferenciados, aunque esto también puede pensarse al revés: se favorece la creación de circuitos educativos diferenciados porque precisamente son diferenciados los trabajos y los ingresos de buena parte de la población que accede a ingresos y trabajos bajos/degradados/des- calificados. En este punto, como hemos desarrollado en otros trabajos, la descentralización facilita esa adecuación. Esto se verifica tanto para el caso chileno como para el argentino.

Las dimensiones del problema educativo en Chile a la luz de algunos indicadores

Para el año 2004, la educación general básica y secundaria de Chile registraba: 1.869.996 estudiantes en el sector municipal, 1.534.349 de estudiantes en el sector particular subvencionado, otros 284.257 en el sector particular puro (privado puro), 51.973 en el sistema de administración de corporación delegada contabilizando un total de 3.740.575 de estudiantes. Así las cosas: el sector municipal concentraba al 50% de las y los estudiantes. El sector particular subvencionado a otro 41% y el sector privado puro al 7,6%. Para 2018, las cifras eran de: 1.227.163 para el municipal, 1.927.242 para el subvencionado, 325.500 para el particular pago, 44.913 para la corporación de administración delegada y 57.533 para el servicio local de educación sobre un total de 3.582.351 estudiantes, lo que es un 5% menor respecto de la matrícula de 2004. En lo que refiere a la composición porcentual, ahora el sector municipal representaba el 34%, el sector subvencionado el 53% y el sector privado el 9%. Las otras formas representan el 4% del total (MINEDUC, 2019: 32). Cabe destacar que en

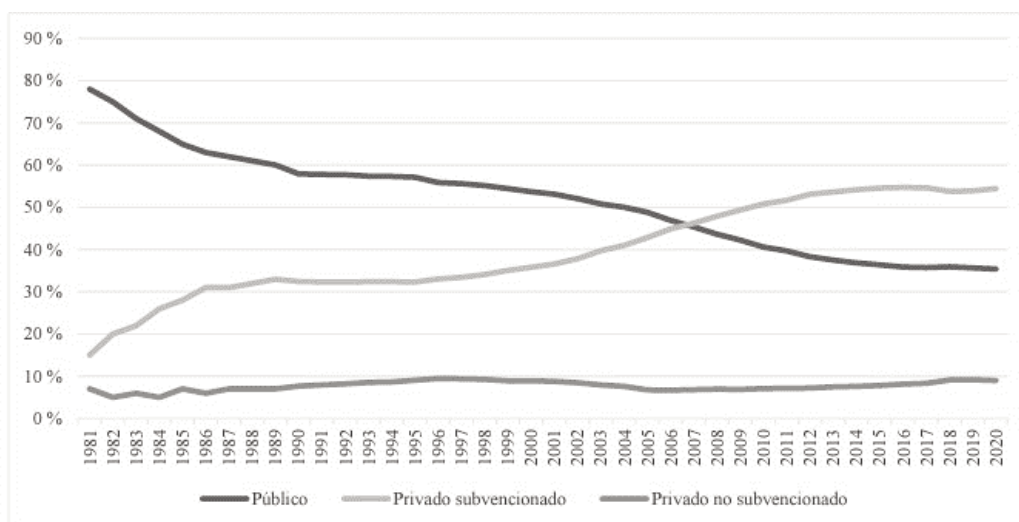
el país existen dos circuitos privados puros: el particular pago y el de corporación de administración delegada que, según el Decreto-Ley N° 3166-1980 “son financiados a través de convenios de administración suscritos especialmente con entidades de derecho privado, vinculadas al mundo empresarial e industrial”. Los particulares subvencionados son los que más propiamente encajarían en el esquema voucher.

En una seria histórica un poco más general, según los datos oficiales, si en 1990 la distribución porcentual de establecimientos era de 64,1% de establecimientos municipales, 27,5% de establecimientos subvencionados, 7,7% de establecimientos particulares pagados y 0,7% de escuelas a cargo de las corporaciones (también privadas), para 2001 los valores eran de 57,8% para la educación municipal, 32,0% para la educación subvencionada, 9,5% para la educación particular paga y 0,6% para la de corporaciones (MINEDUC, 2002: 33). Cabe destacar que el mayor crecimiento de las escuelas subvencionadas se dio en la década del ochenta cuando se pasó de “1.674 en 1980 (18,9% del total) a 3.343 (30,21%) en 1986. El 65% de estos colegios se ubicaban en zonas urbanas, especialmente en la región Metropolitana, Araucanía, Los Lagos, Biobío y Valparaíso. Desde 1987 comenzó una leve caída en el número de estos establecimientos” (Matamoros Fernández y Alvarez Vallejos, 2022: 159) aunque no de su matrícula que permaneció relativamente constante. En lo que refiere a la matrícula, esa distribución de estudiantes para 1990 era sobre un total de 2.963.139 estudiantes, 1.717.222 lo hacían en el sector municipal, 960.460 en el subvencionado, 228.205 en el sector particular y 57.252 en el sector corporaciones; para 2001 se trataba de un total de 3.559.022 estudiantes con 1.889.645 en el sector municipal, 1.302.010 en el subvencionado, 312.928 en el particular pago y 54.439 en corporaciones (MINEDUC, 2002: 45). La tendencia de largo plazo puede observarse en el siguiente gráfico para el nivel básico:





Gráfico I: Chile. Evolución de la matrícula del nivel básico por tipo de gestión. En porcentajes.



Fuente: elaboración propia en base a datos del MINEDUC.

En lo que refiere al nivel básico de educación se observaba una contracción del sector municipal con un gran peso ya que igual concentra a casi el 40% de la matrícula y una expansión del sector subvencionado. Pero lo cierto es que, a lo largo de los años 2000, la expansión del sector subvencionado y/o particular o corporativo pago no fue de la mano de una mejora generalizada de la calidad educativa como suele argumentar el ideario liberal que defiende e impulsa estas políticas. Como se vio en el acápite anterior, existe consenso acerca de la mayor segmentación y segregación del sistema educativo provocada por estas políticas. Lo que implica, al traducirlo con los porcentajes de matrícula anteriores, que casi 4 de cada 10 estudiantes están en el sector de baja calidad (municipal) existiendo otra franja similar, pero en las capas más empobrecidas del sector subvencionado. Resulta claro que el sector particular pago y corporativo recibe a las fracciones burguesas y/o pequeñoburguesas de la población y la lógica que organiza al sistema solo hace que se reproduzca esa desigualdad estructural y educativa.

Chile entre 2012 y 2015 tuvo que legislar específicamente para evitar medidas de discriminación/segregación de estudiantes por parte de las escuelas lo que da cuenta de lo instalado que se encontraba ese fenómeno. La segunda reforma institucional fue la Nueva Educación Pública (2017), que puso fin a casi cuarenta años de «municipalización» creando los servicios locales de educación con injerencia nacional. Como se verá a continuación, estos cambios en la normativa fueron el resultado de enormes movilizaciones estudiantiles previas.

En lo que refiere a las pruebas PISA⁷ los rendimientos del país están más bien estancados. En lectura, desde 2006, la media oscila entre los 442-452 puntos, con un ligero aumento si se lo compara en relación a los guarismos del año 2000 (410 puntos). En matemáticas, sus resultados pasan de 411 a 423 entre 2006 y 2015 para ubicarse en 417 nuevamente en 2018; movimiento similar en ciencias donde el pasaje es desde los 438 a los 447 puntos. En lo que refiere a los últimos datos:

En Lectura (2018), el 32% de los estudiantes chilenos por debajo del nivel 2 (considerado «básico»); el 51% en Matemáticas (2018) y el 35% en Ciencias Naturales. Promedios de la OCDE: 23%, 24% y 22%, respectivamente. Aumento significativo en Lectura, Matemáticas y Ciencias en el periodo 2000-2009; no hay variación significativa en ningún área evaluada entre 2009 2018 (Muñoz y Bellei, 2021: 22).

Cierto es que en Suecia el estancamiento en los rendimientos observados a partir del año 2012, también puso en cuestión la efectividad del modelo voucher implementado a inicios de los noventa. Al observar la evolución de las pruebas PISA del país nórdico entre 2000 y 2012, los resultados en lectura caen de 516 a 483, recién en 2015 comienzan a recuperarse para alcanzar, en 2018, un puntaje total de 506. En lo que refiere a matemáticas, el país pasa de 509 puntos a 478 entre 2003 y 2012, re-

⁷ Datos en: https://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/report.aspx?p=1-RMS-1-20183,20153,20123,20093,20063,20033,20003-PVREAD-TOTAL-CHL-MN_MN-Y_J-0-0-37&Lang=1033





cuperándose también en los dos últimos testeos para ubicarse en 502 en 2018. En lo que refiere a ciencias, también pasa de 503 a 485 entre 2006 y 2012 para ubicarse en 499 puntos en 2018. Eso en lo que refiere a los datos globales.⁸ En lo que refiere a los rendimientos más bajos en lengua y matemáticas –nivel menos 1, nivel 1 y nivel 2–, no se observan mejoras desde 2015 sino más bien estancamiento en los resultados luego de la caída. Como se ve, entonces, el problema trasciende al país trasandino y pone en cuestión la argumentación del liberalismo clásico. En Chile se suma, además, toda una serie de movilizaciones de estudiantes que pusieron en tensión la realidad de segregación que el esquema voucher profundizaba: a partir de abril de 2006 se produjo la movilización más importante de estudiantes en los últimos treinta años del país, proceso que se consagró bajo el nombre de “la rebelión de los pingüinos”. Distintos artículos en esta misma revista examinaron este proceso que fue precedido de distintas instancias organizativas. Por ejemplo, en sintonía con lo mencionado anteriormente los “mochilazos” por los pases se desplegaron entre 2000 y 2001. El eje de la denuncia se dirigía a lo anteriormente mencionado: el voucher no cubre la totalidad del pase, lo que carga el costo de los traslados hacia las escuelas sobre el presupuesto de las familias. Sin embargo, el proceso fue avanzando en calidad y encontró el origen de los problemas: las y los estudiantes denunciaban a la LOCE y a la municipalización de la educación como factores que explicaban la pobreza y los pésimos resultados educativos. La enorme movilización estudiantil abrió una agenda de debates de discusión y de reformas menores entre ese momento y 2009 con una nueva escalada de conflictos estudiantiles en 2008. La resolución de ese conflicto abrió una nueva serie de movilizaciones en el año 2011, entre abril y junio bajo la consigna “desmunicipalizar” la educación y nacionalizarla, agenda parcialmente incorporada luego de la sanción de la Ley 21.040 en noviembre de 2017 al crear el

⁸ Los datos son accesibles a través de la página de la OCDE en: https://pisadataexplorer.oecd.org/ide/idepisa/report.aspx?p=1-RMS-1-20183,20153,20123,20093,20063,20033,20003-PVREAD-TOTAL-SWE-MN_MN-Y_J-0-0-37&Lang=1033

sistema de Educación Pública.⁹ A partir de esa fecha, un mayor número de tensiones se trasladarían al nivel universitario.

Conviene entonces recopilar y extraer las conclusiones de este análisis.

Conclusiones

Este trabajo analizó críticamente la teoría clásica que propone el sistema de vouchers educativos. Se examinó la propuesta liberal clásica fijada por Milton Friedman y, con mayor desarrollo, la apropiación y reformulación que de ella se hizo para el caso argentino. En este segundo aspecto, se trabajó con los escritos de Martín Krause y Alberto Benegas Lynch. El desarrollo local recupera ciertas marcas características de la noción clásica. En primer término, la subsidiariedad estatal en materia educativa y la asunción de esa tarea por parte de las familias que conforman los agentes primarios de educación. Esa cosmovisión combate entonces el rol del Estado, la obligatoriedad de la educación y de los contenidos. Entendiendo al hecho educativo como una actividad mercantil más que debe ser regulada por la libre oferta y demanda se propone la desregulación completa tanto en lo que refiere a los diseños curriculares, la regulación de títulos como los convenios laborales. Este desarrollo se realiza, desde por lo menos, mediados de los noventa. Lo novedoso, como se dijo, reside en la mayor legitimidad que estas ideas parecieran adquirir en un proceso que resulta aún contradictorio.

En general, los aportes teóricos se realizan en un plano abstracto, pero al buscar ejemplos concretos, Chile aparecía como referencia ineludible. Se examinó aquí someramente la implementación de ese sistema en ese país y los resultados que arrojó el proceso. Lejos de mejorar la ca-

⁹ Ley 21.040 sancionada en noviembre de 2017. Puede consultarse el texto en: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/1096.pdf





lidad, la realidad que evidencia el caso chileno es la de una mayor segmentación, segregación y fragmentación educativa. Ese es el espejo en el que puede mirarse nuestro país que ya cuenta con un sistema educativo fragmentado. En la etapa actual, estas ideas, a partir de la adopción de distintas medidas, parecieran avanzar pero, por ahora en el nivel universitario (a partir de la propuesta de financiamiento por matrícula) y no en la educación obligatoria. La evolución del pensamiento analizado en este artículo junto a sus posibles consecuencias queda como reservorio para nuevos debates futuros.

Bibliografía

Alvarez Seguel, A. (2011) “Tenemos razón y somos mayoría”: El movimiento estudiantil secundario chileno del 2006”. *Revista Conflicto Social*, Vol. 4, N° 5.

Canals, C. Aguirre, C.; Blanco, C.; Fábrega, F.; Mena, C.; & Paulus, N. (2019). El “Voucher” a la chilena. Reflexiones sobre elección escolar y financiamiento educacional”. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 45(1) (137-150). <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052019000100137>

Fernández Liria, C, García Fernández, O y Galindo Fernández, O (2017). *Escuela o barbarie. Entre el neoliberalismo salvaje y el delirio de la izquierda*. Madrid: Akal.

Friedman, M., Friedman, R., & Lladó, A. (1983). *Libertad de elegir*. Barcelona: Orbis.

Friedman, M. (1995). “Public Schools: Make Them Private”. *Cato Institute Briefing Paper* No. 23, junio de 1995 (1-4). Disponible en: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/bp023.pdf>

_____ (2003). “Like every socialist industry, it produces a product that is very expensive and of very low quality”. *Milton Friedman on Vouchers. CNBC Interview*. Disponible en: <https://www.edchoice.org/who-we-are/our-legacy/articles/milton-friedman-on-vouchers/>

Gajardo, S. V. (2011). “Nuevos Movimientos Sociales y Combinación de paradigmas políticos en democracias postdictatoriales: El caso del movimiento estudiantil en Chile 2006”. *Revista Conflicto Social*, Vol. 4, N° 5.

Gottau, V., y Mayer, L. (2021). "En busca del nicho apropiado. Lógicas de acción de las escuelas y el surgimiento de un escenario institucional diversificado". *Papers. Revista de Sociología*, 106, 3, (357-379).

Harari, I.; Villanova, N. y Sartelli, E. (2019). "Radiografía de la estructura laboral tras los gobiernos kirchneristas", *Revista Kairos*, Vol. 2, N° 2, (pp. 17-30).

Krause, M. y Benegas Lynch, A. (1994). "El derecho a enseñar y aprender". Proyecto para una Sociedad Abierta". *Revista Libertas* 20 (Mayo 1994): Instituto Universitario ESEADE.

Krause, M. (2007). "Calidad de las instituciones y competencia institucional", *International Policy Press*, Reino Unido.

_____ (2013). "Segundo lugar. Libertad y pobreza" en Sarmiento, Sergio (coord.), Séptimo Concurso de Ensayos "Caminos de la Libertad". Memorias, México: Grupo Salinas.

Matamoros Fernandez, C. y Alvarez Vallejos, R. (2022). "Dictaduras en el país y en los colegios. Precarización laboral y privatización educativa en Chile, 1980-1990", *Historia* 396, 12, n. 2 (155-188) Disponible en: <http://historia396.dynamiclab.cl/index.php/historia396/article/view/658/259>

Ministerio de Educación-MINEDUC (2002). *Estadística Educativa. Año 2001*, Santiago de Chile. Disponible en: <https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2017/06/EstadisticasdelaEducacion2001.pdf>

Ministerio de Educación-MINEDUC (2019). *Estadísticas de la educación. Año 2018*, Santiago de Chile. Disponible en: https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2019/11/ANUARIO-2018-PDF-WEB-FINALr.pdf_p.32.

Muñoz, G. y Bellei, C. (2021). "Modelos de regulación, políticas educacionales y cambios en el sistema educativo. Un análisis de largo plazo del modelo chileno". *Journal of Educational Change* (agosto, 2021) (1-42).

Narodowski, M. (2000). "segregación socioeconómica en el sistema educativo argentino. Elección de escuelas sin "vouchers". *Documento de Trabajo de la UNQUI*, 37 (1-20), Buenos Aires.

Narodowski, M., Moschetti, M., & Gottau, V. (2017). "El crecimiento de la educación privada en Argentina: ocho explicaciones paradigmáticas". *Cadernos de pesquisa*, 47 (414-441).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2015). *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. París: OECD.

Salvia, A. (2023) "La Argentina de la Pospandemia: barreras estructurales, deudas sociales persistentes y desigualdades crecientes [en línea]". *Jor-*





nada “Un tiempo de diálogo, Mar del Plata hacia un desarrollo con inclusión”. 28 de febrero 2023. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/16451>

Secretaría de Educación del Ministerio de Educación de la Nación (1989). *De los planes a la acción. La política de transformación educativa*, Buenos Aires: Ministerio de Educación.

UNESCO (2014). *Mercado o garantías de derechos. Modelos en debate para la educación escolar en Chile*. Santiago de Chile: UNESCO. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231306>

Zancajo, A., Fontdevila, C. y Verger, A (2022). “Las alianzas público-privadas en educación: debates, modelos y horizontes regulativos en los países de la OCDE”. *Journal of Supranational Policies of Education*, 15 (6-32). Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.15366/jospoe2022.15.001>