

**Las restricciones a la reforma
educativa en Chile: perspectiva
neoinstitucional y escenarios futuros**

**Mario Weissbluth, Cesia Arredondo,
Valentina Quiroga y Soledad Diez**

Mario Waissbluth

Ph.D. en Ingeniería de la Universidad de Wisconsin. Profesor del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, y Coordinador Académico del Centro de Sistemas Públicos. Es miembro del Consejo de Alta Dirección Pública, de Chile, 2004-2010. Fundador del movimiento ciudadano Educación 2020, se desempeña como Coordinador Nacional de esta organización.

Cesia Arredondo

Administradora Pública, Universidad de Chile. Magíster en Gestión y Políticas Públicas (c), Universidad de Chile. Se desempeña en el Gobierno Regional de Valparaíso y como voluntaria del movimiento ciudadano educación 2020.

Valentina Quiroga

Ingeniera Civil Industrial y Magíster en Economía Aplicada (c), Universidad de Chile. Miembro del Directorio de Educación 2020 y Directora de Estudios de esta institución.

Soledad Diez

Socióloga, Universidad Católica de Chile. Máster en Intercultural Conflict Management, Alice Salomon University of Applied Sciences. Coordinadora de Estudios de Educación 2020.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Departamento de Ingeniería Industrial (DII)
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas (FCFM)
Universidad de Chile
República 701
Santiago - Chile
E-mail: mariow@dii.uchile.cl

La evolución de las políticas públicas en Chile ha sido paradójica en muchos aspectos.

Las restricciones a la reforma educativa en Chile: perspectiva neoinstitucional y escenarios futuros*

Introducción

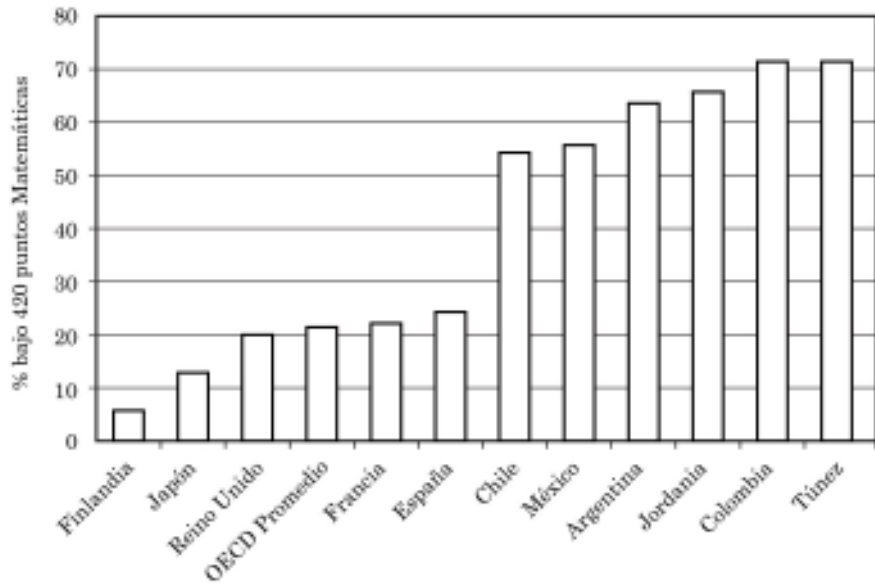
La evolución de las políticas públicas en Chile ha sido paradójica en muchos aspectos. El país ha mostrado un crecimiento sólido y sostenido del PIB *per cápita*, pasando de US\$ 4.800 (PPP) en 1990 a US\$ 9.500 en 2000, para llegar a US\$ 14.500 en 2008 (International Monetary Fund, 2009). Similarmente, el país ha mostrado grandes éxitos en la disminución de la pobreza: de un 38,6% en 1990 a 13,7% en 2008 (MIDEPLAN, 1990 y 2008). De igual manera, ha habido esfuerzos importantes para mejorar la equidad vía transferencias gubernamentales de protección social, incluyendo una importante reforma previsional en el año 2009. Sin embargo, el coeficiente de Gini¹ -que expresa la equidad en ingresos autónomos de la población- se ha mantenido prácticamente estancado por 20 años, compartiendo valores similares a Perú y Nicaragua, mejores que Brasil y peores que los de Venezuela, Uruguay y Costa Rica (López y Perry, 2008).

La paradoja es similar en términos educativos. En un proceso de masificación acelerada, los graduados de educación secundaria aumentaron de 46% en el año 1995 a 71% en 2006, tasa similar a la de España (72%) y Nueva Zelanda (74%) (OECD, 2008). Sin embargo, en el test de PISA de 2006, el promedio de Ciencias es de 438 para Chile, 428 para Uruguay y 391 para Argentina, todos muy por debajo de los países de la OECD (Cuadro 1). En la misma prueba, Chile ostenta el triste récord de tener, en composición social y en sus resultados, uno de los sistemas escolares más segregados de la región (Cuadro 2).

Recibido: 07-04-2010. Aceptado: 23-05-2010.

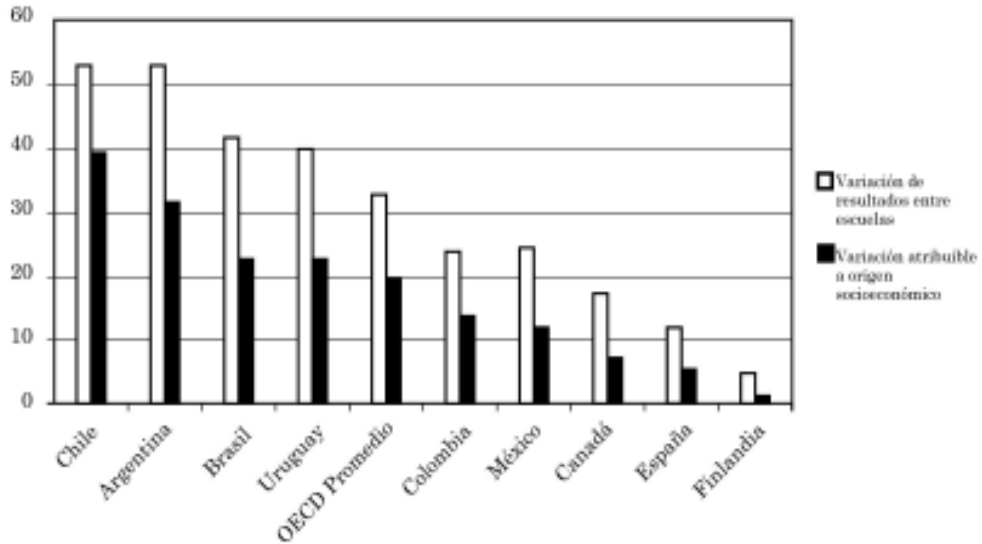
(*) Dos de los autores, Waissbluth y Arredondo, agradecen el financiamiento del proyecto ANILLO SOC-08 de CONICYT, Chile, "Implementación e Instrumentación de Políticas Públicas en su Dimensión Regional y Local", que hizo posible en parte este trabajo.

Cuadro 1
Resultados PISA 2006



Fuente: OECD (2008).

Cuadro 2
Variabilidad de resultados en PISA 2006



Fuente: OECD (2008).

Se cuenta con un escenario muy favorable en materia financiera y técnica para sentar las bases de una educación de calidad. Sin embargo, el contexto sociopolítico no ha permitido la realización de estas reformas, y tampoco es claro que lo vaya a permitir.

En este trabajo se presenta una breve descripción de la evolución de las políticas educativas y de los fenómenos políticos asociados, bajo los gobiernos militar y democráticos, cubriendo especialmente desde 1974 hasta 2009, que condujeron a estos paradójicos resultados. Se muestra que hubo una "tormenta perfecta" que condujo al estancamiento de la calidad de la educación en niveles muy inadecuados para la trayectoria de desarrollo del país. Se procura demostrar el gran impacto que han tenido las variables culturales, políticas, ideológicas, gremiales e institucionales en la generación del problema, y que se han constituido hasta hoy en el gran freno a las reformas.

La respuesta técnica al qué hacer para solucionar los problemas estructurales de la educación genera bastante consenso dentro de una amplia comunidad de expertos nacionales e internacionales. Asimismo, existe la posibilidad de financiar estas reformas gracias a las rellenas arcas fiscales derivadas del aumento del precio del cobre y un manejo austero de las finanzas públicas. Además, la comparativamente baja carga tributaria de Chile permitiría en principio un aumento para financiar un mayor gasto educativo. Se cuenta entonces con un escenario muy favorable en materia financiera y técnica para sentar las bases de una educación de calidad. Sin embargo, el contexto sociopolítico no ha permitido la realización de estas reformas, y tampoco es claro que lo vaya a permitir.

Pocos temas de política pública están tan alejados de la racionalidad económica y la resolución de los problemas inmediatos, y tan fuertemente cruzados por visiones de política e ideología, como la educación. La orientación ideologizada de la propia investigación educativa, la lucha por o contra los *vouchers*, las connotaciones de libertad religiosa, y el manejo confuso de los datos por parte de los propios gobiernos parecen ser la norma en lugar de la excepción, al menos en Occidente. En lugar de dialogar sobre cómo hacer para que las escuelas funcionen mejor y los niños aprendan más, se suele caer en reduccionismos, agencialismos y barricadas intelectuales. La lucha por o contra el lucro en la educación se hace más importante que los datos reales, la reivindicación gremial, más importante que los resultados educativos, la gestión centralizada o descentralizada se defiende a brazo partido -y se legisla al respecto- sin considerar la evidencia, medir líneas base, ni evaluar impactos.

En este contexto, se intenta describir los escenarios sociopolíticos e institucionales que podrían permitir a Chile avanzar, y aquellos

que generarán estancamiento, e incluso la eventual destrucción de los ya deteriorados remanentes de la educación pública, así como la persistencia de la inequidad y la segregación. A lo largo del trabajo, se persigue mostrar los paralelos y distinciones con la realidad del resto de los países de América Latina, que en lo educativo y político han evolucionado desde su independencia por rutas disímiles, pero con resultados que, con la excepción de Cuba, han desembocado finalmente en resultados no demasiado diferentes.

A continuación se entregan algunas herramientas del Neoinstitucionalismo y la Teoría de Sistemas Complejos para un mejor entendimiento de la evolución de Chile y, en particular, de su educación.

Perspectiva neoinstitucional

Dada la hipótesis de que han sido esencialmente las restricciones culturales, ideológicas y políticas las que han frenado la reforma educativa en Chile, utilizar el marco teórico del neoinstitucionalismo es adecuado para este análisis. Se comenzará con una cita del discurso de aceptación del premio Nobel de Economía 1993, Douglass North: *"Es necesario dismantelar el supuesto de racionalidad subyacente en la teoría económica, de manera de poder acercarse constructivamente a la naturaleza del aprendizaje humano. La historia demuestra que las ideas, ideologías, mitos, dogmas y prejuicios sí importan. Para progresar en el desarrollo de un marco para entender el cambio social es necesario un entendimiento de la manera en que evoluciona. La teoría de la elección racional asume que las personas saben qué es de su interés personal y actúan de acuerdo a ello. Este supuesto puede ser correcto para individuos que realizan sus decisiones en los mercados altamente desarrollados de las economías modernas. Sin embargo, es patentemente falso cuando se toman decisiones en condiciones de incertidumbre, condiciones que han caracterizado las elecciones políticas y económicas y que han moldeado y continúan moldeando los cambios históricos"*.

North distingue "instituciones" de "organizaciones", siendo las primeras las reglas del juego formal e informal para dar un marco de certidumbre a la sociedad. Varían de una cultura a otra, y su construcción tiene relación con los procesos históricos, lo que se denomina *path dependence* (trayectoria de una sociedad). No da igual estar en la situación actual habiendo llegado a ella por una ruta que por otra, y en el caso de la educación chilena, como se verá, esto se expresa con mucha nitidez.

La supervisión del Estado respecto al uso de los recursos asignados vía *vouchers* a las escuelas privadas ha sido nula durante 30 años.

Las instituciones a su vez se categorizan de tres maneras: a) informales, es decir, las reglas de conducta autoimpuestas por una sociedad, producto de la información transmitida socialmente, que están determinadas por la cultura y varían de una sociedad a otra; b) las instituciones formales, es decir, las normas y reglas políticas, económicas, judiciales y contractuales, en suma, la estructura de derecho; y c) las reglas de exigibilidad (o *enforcement*), es decir, los mecanismos o instrumentos creados para hacer cumplir los acuerdos, contratos o normas, que suelen ser imperfectos y con elevados costos de transacción. Las reglas de exigibilidad en la educación chilena han sido en muchos casos inexistentes, tanto a nivel macro, en la superestructura pública, como a nivel micro, al interior de la escuela y el aula.

Las organizaciones, a su vez, son los jugadores o grupos de individuos enlazados por una identidad común: "su objetivo, dentro del conjunto de reglas, es ganar el juego a través de la combinación de aptitudes, estrategia y coordinación, a veces en forma limpia, otras veces sucia" (North, 1990: 29). Las instituciones son las que dan vida a las organizaciones, existiendo una interacción permanente entre ambas.

Los costos de transacción son aquellos derivados del costo de información, de medir los atributos del bien que se intercambia, y el costo de proteger los derechos y hacer cumplir los contratos y acuerdos (costo del *enforcement*). Según North, la dificultad de las sociedades para hacer cumplir los contratos eficazmente y con bajos costos es una de las causas del subdesarrollo.

Al aumentar el nivel de interacciones y la especialización de los mercados, los contratos se hacen más complejos y los mecanismos de seguimiento son más difíciles de diseñar y monitorear. Por ejemplo, en Chile se adoptó la política de pagar un *voucher* educativo, proporcional a los días de asistencia de los alumnos, sea en la educación pública o privada. Independientemente de la pertinencia de esa política, las deficiencias de implementación y monitoreo de la asistencia de 3,5 millones de escolares causaron un escándalo en 2007, que costó una acusación constitucional y la caída de la Ministra de Educación del momento, hecho casi inédito en la historia política del último siglo.

Por otro lado, desde que se adoptó esta política, hasta hoy, en que recientemente se comenzó a legislar sobre la creación (en realidad, renacimiento) de una Superintendencia de Educación, la supervisión

del Estado respecto al uso de los recursos asignados vía *vouchers* a las escuelas privadas ha sido nula durante 30 años. En este caso no se trata de que el costo del *enforcement* haya sido elevado. Simplemente no ha habido *enforcement*. Hay escuelas públicas y particulares subvencionadas excelentes, de gran nivel, y las hay pésimas, a veces un verdadero abuso de recursos y fe pública.

Otro elemento esencial de las teorías de North, que obligan a alejarse de la racionalidad económica, es que, en el fondo, las instituciones formales no son creadas para ser eficientes socialmente, sino para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para diseñar nuevas normas (North, 1990: 29). Éste sería, por ejemplo, el caso del poderoso *lobby* de las universidades privadas en Chile, muchas de ellas de dudosa calidad, hasta ahora casi totalmente desreguladas, y que, en alianza con los legisladores "pro-mercado", han resistido exitosamente por 20 años los intentos legislativos de establecer una acreditación universitaria sólida. Hasta hoy, el 65% de los 351 programas que imparten la carrera de pedagogía no están acreditados, y a muchos de ellos ingresan alumnos y egresan profesores con severas dificultades de lectoescritura y de habilidades matemáticas simples.

Según North, para comprender las razones que causan la ineficiencia de las instituciones se debe considerar: a) los modelos subjetivos de los actores (legisladores, votantes, gobierno), en los que la ideología juega un rol fundamental por su característica normativa: explica claramente cómo es el mundo y cómo debiera ser (North, 1998); y b) los costos de transacción que surgen de las reglas del juego generadas en el campo del "mercado político".

Medir y hacer valer los acuerdos en el mercado político es complejo, pues lo que se intercambia, entre electores y candidatos, son promesas a cambio de votos. El votante difícilmente busca informarse porque la probabilidad de que su voto personal sea decisivo es muy escasa (North, 1998). Las promesas de los candidatos -si es que se cumplen- son, por lo general, a corto plazo y altamente visibles de manera de atraer el voto en la siguiente elección. El problema es que los cambios que requiere la educación son a largo plazo y más bien intangibles. Los resultados de pruebas internacionales como PISA, TIMSS o SIALS le dicen poco o nada a un elevadísimo porcentaje de la población.

North señala, además, que los cambios radicales de las reglas formales son producto de revoluciones, conquistas, guerras o desastres naturales. Por ende, no son habituales. El mecanismo pareciera

Dada la virtual parálisis política a la que se ha llegado en Chile en torno a la educación, es posible que el desarrollo de fórmulas flexibles, innovadoras y descentralizadas regionalmente pueda ayudar más que la negociación de fórmulas en un Parlamento políticamente pareado y altamente ideologizado en lo que a educación se refiere.

ser que estas crisis o discontinuidades abren ventanas de oportunidad a ideas o proyectos que ya poseían cierto posicionamiento y no habían tenido oportunidad de institucionalizarse, pero que al momento del quiebre constituyen una propuesta o mecanismo de salida para la misma (Waissbluth e Inostroza, 2006a).

Los cambios institucionales son generalmente incrementales, tienen elevados costos de puesta en marcha, provienen de las decisiones de los emprendedores (políticos y económicos) y sus organizaciones, que los llevan a alterar gradualmente el marco institucional a través del tiempo.

Una matriz institucional, en el largo plazo, genera múltiples equilibrios que llevan en varias direcciones con el objetivo de maximizar beneficios. En ese escenario, la toma de decisiones descentralizada le permitirá a una sociedad explorar varias alternativas para la solución de problemas. Se postula más adelante que, dada la virtual parálisis política a la que se ha llegado en Chile en torno a la educación, es muy posible que el desarrollo de fórmulas flexibles, innovadoras y descentralizadas regionalmente pueda ayudar más que la negociación de fórmulas en un Parlamento políticamente pareado y altamente ideologizado en lo que a educación se refiere.

En suma, da la impresión de que North hubiera escrito sus aportes, originados desde la historia económica, pensando en la evolución de la realidad educativa chilena y también latinoamericana, plagada por discusiones altamente ideologizadas, frecuentemente capturada por intereses corporativos, y que va dejando atrás año tras año a millones de escolares de la región que no entienden lo que leen y que no pueden hacer una resta de 4 dígitos.

Teoría de sistemas complejos

Un complemento indispensable del neoinstitucionalismo -para efectos de este análisis- es la teoría de sistemas complejos. Los aislamientos disciplinarios llevan a los economistas a pensar como economistas y a los ingenieros a pensar como ingenieros. Esta teoría emerge esencialmente desde la ingeniería de sistemas, y conduce a conclusiones extremadamente afines, complementarias y casi superpuestas con las del neoinstitucionalismo proveniente de la teoría económica.

Para clarificar el concepto: una cuchara es un sistema simple y muy predecible. Un computador, o un vehículo detenido y sin conductor, son sistemas complicados, con muchas partes, pero cuyo

funcionamiento es altamente predecible, porque sus partes no toman decisiones por sí mismas ni se auto-organizan espontáneamente.

Un sistema educativo, una gaviota, un cerebro, la economía de una región, el clima global, el parlamento, o un adolescente frente a un computador, son sistemas de muchas partes, que interactúan entre sí y con el entorno por una multiplicidad de canales, con algunos componentes que tienden a auto-organizarse localmente de forma espontánea y de maneras difícilmente predecibles. Ésos son los llamados sistemas complejos.

Gharajedaghi (1999) explica que las distintas partes de un sistema complejo, sea éste público o privado, muestran una porfiada tendencia a auto-organizarse y actuar independientemente, de acuerdo a sus propias reglas. El organigrama, las reglas formales y los manuales dicen una cosa, y la realidad demuestra otra, en términos de canales de autoridad, grupos de poder, culturas organizacionales, conductos de relación con el entorno, y agendas políticas paralelas. Éstas serían las "instituciones informales" de North.

Por ejemplo, en Chile ha costado años de disputas con el gremio implantar la evaluación docente, basada preponderantemente en la elaboración de un trabajo escrito o "portafolio". Independientemente de la validez de la política, es conocida la frecuente "subcontratación de servicios" que hacen muchos maestros para elaborar el portafolio. Las reglas formales dicen una cosa, las informales otra, y los costos de *enforcement* de la regla formal son prohibitivos.

De igual manera, después de 17 años de disputas en el Congreso, se logró aprobar una ley forzando el concurso de cargos directivos en escuelas municipales, declarados vitalicios (así es, vitalicios) por el gobierno militar pocos días antes de la transición a la democracia. Sin embargo, hoy son comunes los casos de alcaldes que manipulan esos concursos, ya sea por razones clientelares o por reales carencias de recursos para retirar al anterior director. Nuevamente, no hay *enforcement* adecuado, y hay instituciones informales que alteran la supuesta racionalidad de las normas y los incentivos. Además, en general, la distancia entre el diseño de políticas y la implementación de las mismas suele ser uno de los problemas más perniciosos en todos los sectores del Estado, en toda la región.

Cilliers y Olson han definido algunas características centrales de los sistemas complejos (Waissbluth, 2008):

1. Poseen un gran número de elementos, y si ese número es suficientemente grande, es difícil que los mecanismos analíticos de modelamiento permitan una predicción de su comportamiento. Esto

Para que funcione el modelo educativo del cuasi mercado chileno es requisito que los padres conozcan el proyecto educativo de las escuelas y puedan observar la calidad de la educación que ellas imparten para poder hacer una elección informada y participar efectivamente de la educación de sus hijos.

rara vez pasa por la cabeza de los legisladores y *policy makers*, que presuponen que una vez definida una política pública, ella se va a cumplir impecablemente. Como ejemplo, la teoría de incentivos económicos racionales, que se suponía iba a establecer un mercado educativo en Chile, ha conducido más bien a graves distorsiones. En el lenguaje económico, no se tomaron en cuenta las fallas de mercado y del Estado. La racionalidad es limitada, la información es en este caso muy imperfecta, los consumidores más afectados tienen escasa capacidad para procesarla, y se generan problemas de coordinación. Para que funcione el modelo educativo del cuasi mercado chileno es requisito que los padres conozcan el proyecto educativo de las escuelas y puedan observar la calidad de la educación que ellas imparten para poder hacer una elección informada y participar efectivamente de la educación de sus hijos. Sin embargo, la información es difícilmente accesible, rara vez publicada en las escuelas, y las pruebas estandarizadas (como SIMCE) son poco clarificadoras para los padres.

2. La duplicación de un estímulo no significa necesariamente la duplicación de la respuesta. Es por ello que pequeñas modificaciones en una parte pueden ocasionalmente detonar grandes cambios en el sistema e incluso explosiones sociales. Asimismo, las relaciones causa-efecto no son unidireccionales: un fenómeno afecta a otro, y el otro retroalimenta -directa o indirectamente- al fenómeno inicial. Esto conduce a círculos viciosos o virtuosos.

3. Los sistemas complejos son por esencia "abiertos", esto es, interactúan con su entorno. El sistema educativo no se da en el vacío, y sus reformas se entrecruzan -entre otros elementos- con los tiempos políticos de elecciones presidenciales, hoy cada 4 años, sin reelección. De igual manera, lo que ocurre en las aulas está enormemente influido por la realidad social, cultural y económica de las familias, la televisión, los niveles de criminalidad en el entorno cercano, etc.

4. Estos sistemas evolucionan en el tiempo y, por ende, tienen una historia, y esa historia influye fuertemente en su conducta presente. Cualquier análisis sistémico que ignore la variable temporal es por tanto incompleto. Esto tiene su correlato en el *path dependence* de North. Un ejemplo: como resultado de los conflictos laborales y otros factores, la educación pública municipalizada ha venido perdiendo estudiantes aceleradamente, y los padres ponen a sus hijos en escuelas privadas con *voucher*. Así, la matrícula municipal 2010 llegó a 38% del total, comparado con 78% en 1981. No da

igual un 38% cayendo rápidamente como resultado de conflictos, que si fuera un 38% que viene en ascenso.

5. Los sistemas complejos exhiben irreversibilidades. Cuando se trascienden ciertas fronteras (positivas o negativas) la vuelta atrás es difícil. Éste es el caso del sistema educativo chileno: una vez deteriorada durante cuatro décadas la carrera docente, ha sido y será muy difícil su reconstrucción, pues se instaló, comprensiblemente, un gremio de maestros mal remunerados, frustrados, en que la reivindicación salarial por la ruta de paros y confrontaciones se ha convertido en el modo de actuar de los últimos años. En el caso de Chile, en que el gremio docente fue gravemente dañado por el gobierno militar, tanto en sus remuneraciones como en sus pensiones, uno de los actos "reparatorios" del primer gobierno democrático fue promulgar el Estatuto Docente, que, entre otras cosas, le dio al gremio la posibilidad de negociación colectiva a nivel nacional, en un sistema en que se supone que son las autoridades municipales las que deben administrar la educación. En el contexto histórico y político en que esto se dio, y se está dando, independientemente de que se considere o no deseable, es virtualmente inconcebible pensar en negociar la desaparición de la negociación colectiva nacional, un *casus belli* virtualmente innombrable. Ésa es una irreversibilidad. Podrá primero desaparecer la educación pública antes que la negociación colectiva a nivel nacional de la educación pública.

Otro concepto fundamental para comprender los sistemas complejos son las propiedades emergentes (los "cambios discontinuos" de North), que se detonan por una conjunción no lineal de factores: cuando numerosos elementos del sistema están en un cierto estado, e interactúan de una cierta forma, se crean círculos retroalimentados -viciosos o virtuosos- de enorme magnitud. Las propiedades emergentes son propiedades del todo, no de las partes, son difíciles de predecir, no pueden ser deducidas de propiedades de las partes, y es virtualmente imposible manipularlas con herramientas analíticas.

Si se revisa la historia de una organización, un Estado, o la economía, se puede constatar que las trayectorias distan mucho de ser lineales. Son los efectos impredecibles, estas propiedades emergentes, los que configuran la verdadera historia, y en ese momento todas las predicciones lineales colapsan. Esto ocurre con las revoluciones, crisis políticas y económicas, nacionales o mundiales, que prácticamente nadie había predicho un año antes, y que cambiaron

el curso de la historia de un país o del mundo. El atentado en la Estación de Atocha en 2004 cambió la política de España pocos días antes de las elecciones.

Así son las crisis, o los surgimientos de liderazgos impredecibles, y la pregunta que mejor caracteriza a las propiedades emergentes es ¿quién lo hubiera dicho? ¿Qué analista hubiera dicho hace cuatro años que el petróleo iba a superar los 100 dólares el barril? ¿Qué especialista previó las crisis asiática o *sub-prime*? ¿Quién predijo a inicios de 2004 que Michelle Bachelet sería candidata y, más aun, electa como la Presidenta de Chile a fines de 2004, que terminaría su mandato con una popularidad superior al 80%, que su coalición perdería las elecciones presidenciales con ese nivel de popularidad del gobierno, y que habría un terremoto a pocos días del cambio de mando presidencial, que cambió la geografía social, política y económica del país?

Acercándonos al mundo educativo, ¿quién habría dicho que, a dos meses de asumir su mandato, ella debería enfrentar la "revolución pingüina²", en que los escolares y luego los universitarios salieron masiva y sorpresivamente a la calle en todo el país a protestar por la calidad, inequidad y segregación de la educación chilena, pidiendo a gritos el fin del lucro (el mercado con su racionalidad limitada) en la educación?

Equidad social y educativa en América Latina

Una vez descritos los marcos teóricos del neoinstitucionalismo y los sistemas complejos, se incursionará en la trayectoria histórica, cultural e ideológica que, en lenguaje neoinstitucional, da forma a las instituciones formales e informales de la educación latinoamericana. Se comenzará citando un libro de Montaner (2001), llamado "Las raíces torcidas de América Latina". En su contratapa se lee: "La dolorosa hipótesis que propone este libro consiste en que el patente fracaso de América Latina -el rincón pobre e inestable de Occidente- es en gran medida consecuencia de su particular historia". *Path dependence*, agregaría North.

Como ejemplo, una carta de octubre de 1803, del Claustro de la Universidad de Caracas al Monarca: "*Si se introducen en el cuerpo literario los pardos, si tienen opción a sus premios y remuneraciones, se extinguió para siempre entre nosotros el esplendor de las letras, se arruinó eternamente nuestra universidad... El Claustro se horroriza y tiembla al considerar la deplorable situación en que se hallaría*

El sistema educativo latinoamericano fue en su inicio visto "como un favor" o "donativo" para la gente más modesta, y una necesidad religiosa, y no se construyó pensando prioritariamente en el desarrollo económico, como fue el caso de los países sajones.

en caso semejante la más noble porción de los vasallos de Vuestra Majestad en estas provincias... sumergidos en el hondo abismo de la barbarie y de la confusión mientras la posteridad africana, una vergonzosa descendencia de esclavos... unos hombres tan abatidos que no tienen motivo alguno para amar a la España... estos hombres ocuparían nuestro lugar... y acaso se atreverían a vulnerar insolentemente los derechos de Vuestra Majestad, consecuencia la más funesta para el Estado"³.

Este proceso histórico -ilustrado someramente en la carta anterior- condujo en toda América Latina a una sociedad fuertemente estratificada, con separaciones claras entre los blancos, los cada vez más numerosos mestizos, los "pardos" descendientes de esclavos africanos, y los indios originarios. Los conquistadores habían recibido encomiendas y títulos de dominio sobre tierras, almas, así como cuerpos para el trabajo y para el placer.

Se generó así una estructura económica basada en el *entitlement*, es decir, la noción de que no se prospera por mérito, esfuerzo o emprendimiento, sino porque se heredan o se consiguen -por rutas más o menos legales- títulos de propiedad y dominio. Por ejemplo, en el poderoso gremio de los profesores mexicanos, los cargos se heredaban legalmente hasta hace poco tiempo atrás. Títulos de dominio. En "clave North", no existió una eficiente distribución de derechos de propiedad, con lo que se autocensuró el emprendimiento y la innovación.

El sistema educativo latinoamericano fue en su inicio visto "como un favor" o "donativo" para la gente más modesta, y una necesidad religiosa, y no se construyó pensando prioritariamente en el desarrollo económico, como fue el caso de los países sajones. Por cierto, como lo demuestra un reciente estudio del National Bureau of Economic Research, la explicación más nítida del rezago -a nivel mundial- en el crecimiento económico de América Latina gira en torno al componente cognitivo (Hanushek y Woessmann, 2009). Como lo explica el neoinstitucionalismo, "las instituciones formales no son creadas para ser eficientes socialmente, sino para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para diseñar nuevas normas". A la elite latinoamericana, hasta hoy, no le ha ido particularmente mal con el sistema educativo que se diseñó.

Como en el resto de América Latina, con la excepción de dos países pequeños, Uruguay y Costa Rica, no hay un Chile, sino dos. El decil de mayores ingresos gana 2,6 veces más que el decil que le sigue. Esta población reside en cuatro municipios de los 345 del

país, con un estándar de vida parecido al de Ginebra. Las redes sociales y de negocios -que cruzan las ideologías- al interior de esta mini-república son poderosas, y muchos padres están dispuestos a pagar elevadas sumas por colegios o universidades privadas, a veces más preocupados por comprar para sus hijos una red social que una educación de calidad. El mejor 25% de alumnos de Chile obtiene en los exámenes internacionales resultados similares al peor 25% de la educación cubana o asiática.

Juan Bautista Alberdi (1934: 308), reconocido intelectual y político argentino, escribió, en el siglo XIX: "Un simple cuero seco, un saco de lana, un barril de sebo, servirán mejor a la civilización de Sud América que el mejor de sus poemas... Aunque pasen cien años, los rotos, los cholos o los gauchos no se convertirán en obreros ingleses... En vez de dejar esas tierras a los indios salvajes que hoy las poseen, ¿por qué no poblarlas de alemanes, ingleses y suizos?... ¿Quién casaría a su hermana o a su hija con un infanzón de la Araucanía y no mil veces con un zapatero inglés?".

Otro ilustrativo aporte, del fundador de la Universidad Católica de Chile, de 1891⁴, muestra a las claras aquello que la sociedad latinoamericana consideraba sensato poner por escrito hasta hace un siglo, y que en algunos sectores de la elite de hoy ya no se escribe pero todavía se piensa y comenta: "La desigualdad de condiciones y de fortunas nace de la desigualdad natural de talentos, aptitudes y fuerzas; y no está en la mano del hombre corregir esa desigualdad, porque no está en su mano igualar la condición de todos. Y sabiamente lo ha dispuesto así la Providencia, pues el día en que se nivelasen las condiciones y fortuna de los hombres, desaparecería la sociedad, que se funda en la reciprocidad de servicios que se prestan unos a otros... El rico necesita del pobre para el cultivo de sus campos... el pobre necesita del rico para obtener los recursos de la vida con la remuneración de su trabajo. El uno y el otro se complementan como los diferentes miembros del cuerpo humano".

Por cierto, nadie se atrevería hoy a escribir semejantes barbaridades, y cada época tiene su manera de ver las cosas y su contexto. El problema es que estos prejuicios se han arrastrado calladamente hasta hoy y no están completamente erradicados de la cultura latinoamericana. Se institucionalizó informalmente en la elite una cierta manera de mirar el mundo y eso ha afectado el desarrollo de nuevas políticas públicas con un enfoque puesto en la educación, el emprendimiento y la innovación.

Inequidad educativa e inequidad social marchan al unísono, retroalimentándose la una a la otra.

En suma, la educación no se da en el vacío, y éste es el contexto cultural, social e histórico que de algún modo indujo a la elite chilena -como en el resto de la región pero con variantes diferentes- a adoptar, sin demasiadas contemplaciones, por acción u omisión, algunas de las medidas que describen más adelante en materia de educación en el último medio siglo. Coincidentemente, los resultados educativos y de equidad social de todos los países de la región no difieren demasiado entre sí y están a enorme distancia de aquellos de países avanzados.

Un excelente trabajo reciente del BID proporciona las cifras y evidencias más elocuentes de la realidad educativa latinoamericana (Duryea, Navarro y Verdisco, 2008). Se destacan tres elementos esenciales.

En primer lugar, estos autores, basados en trabajos previos, mencionan la gran correlación entre inequidad social, expresada como coeficiente de Gini de ingreso monetario, e inequidad educativa, expresada como coeficiente de Gini de la calidad de la educación. Esta aseveración es la expresión técnica de algo tal vez intuitivo, pero crucial desde un punto de vista histórico y político. Si bien correlación no es expresión de relación causa-efecto, indica claramente que inequidad educativa e inequidad social marchan al unísono, retroalimentándose la una a la otra. Éste es un sistema social complejo en el que la inequidad social es fuente de dificultades en el proceso educativo y, a su vez, la inequidad educativa retroalimenta la inequidad social. Sistemas complejos retroalimentados. No se solucionará una sin la otra; sin embargo, hay muchos dirigentes políticos y gremiales que encuentran aquí la gran excusa: mientras no se solucione la inequidad social, no hay nada que hacer con la educación. La derecha extrema plantea que la educación es algo que debe solucionar la familia; la izquierda extrema dice que la revolución social es condición previa a la mejoría de la educación.

En segundo lugar, el trabajo muestra fuertes evidencias respecto a que la "cantidad" de educación, expresada como años de escolaridad, es menos importante para el desarrollo y la equidad que la calidad de la educación. Hoy se puede constatar en jóvenes egresados de la universidad, en toda la región, que han pasado por 16 ó 18 años de educación formal sin llegar a entender a cabalidad lo que leen. Esto es consecuencia de las políticas educativas generalmente adoptadas en América Latina, con sus correspondientes incentivos políticos. Como lo plantea Mizala (2007: 3), "Las políticas educativas pueden dividirse a grandes rasgos en dos tipos, aquellas que generan

conflictos porque alteran correlaciones de fuerzas o afectan negativamente los intereses de algunos actores, y aquellas no conflictivas que benefician a muchos actores, y que no afectan intereses o no alteran los arreglos existentes. Al primer tipo de políticas corresponden, en general, las que apuntan a mejorar la calidad y la eficiencia educativa. Éstas son más bien rígidas, siendo muy difícil realizar cambios fundamentales en ellas. Ejemplos de estas políticas son la participación público-privada en educación, la gratuidad de la educación pública, normas laborales de los docentes (contratación, ascensos, inamovilidad, etc.), entre otras. Las políticas no conflictivas, por su parte, están vinculadas a la expansión de la matrícula y al aumento de los recursos educativos, son adaptables y muchas veces están sujetas a modificaciones; ejemplos de estas políticas son: capacitación docente, aumento de los insumos educativos como distribución de libros y material didáctico, programas de estudio, construcción de establecimientos educativos y en general todas las innovaciones educativas".

Dicho de otro modo, y este tema es crucial para el análisis neo-institucional, aumentar la cobertura escolar no es políticamente complejo; es asunto de gastar dinero, regalar computadores y cortar cintas de inauguración de escuelas. Hoy existen en Chile más de mil escuelas de menos de 30 alumnos, que se justifican no por su distancia geográfica a centros urbanos, sino porque condujeron a alguna inauguración políticamente rentable. Mejorar la calidad es más difícil y costoso, pues requiere complejas negociaciones con los gremios de la educación y elevados gastos, con el desincentivo de que los resultados se materializarán en el largo plazo, y posiblemente serán cosechados políticamente por los sucesores de los gobernantes del momento.

En tercer lugar, como otro elemento crítico del "mercado político" de la educación, los autores presentan fuerte evidencia en cuanto a que, en toda América Latina, mientras más bajo es el nivel educativo de los padres, menor es su preocupación por la calidad de la educación de sus hijos. Esto es enteramente comprensible. La cobertura y masificación de la educación en toda la región ha generado decenas de millones de padres que alcanzaron en promedio 4 años de escolaridad en los años 60, cuyos hijos lograron 7 u 8 años de escolaridad en 2000, y actualmente, más de 10 años en Chile, Argentina, Uruguay y Perú en menores de 25 años. Más aun, las escuelas les han mantenido a sus hijos razonablemente bien "guardados" hasta

Muchos ciudadanos, especialmente los más pobres, no pueden ver las sofisticadas correlaciones entre los coeficientes de Gini de distribución del ingreso y de calidad de la educación. En consecuencia, no existe una gran presión ciudadana ni demanda sobre la elite política en esta materia.

pasado el mediodía y, en casos como el chileno, con una alimentación envidiable. Para estos padres, la delincuencia, drogadicción, desempleo, salud o vivienda son problemas más acuciantes que la escasa comprensión lectora de sus hijos -que posiblemente sea mejor a la de ellos mismos. Muchos ciudadanos, especialmente los más pobres, no pueden ver las sofisticadas correlaciones entre los coeficientes de Gini de distribución del ingreso y de calidad de la educación. En consecuencia, no existe una gran presión ciudadana ni demanda sobre la elite política en esta materia, la cual actúa de acuerdo a las señales que percibe. Cortar cintas inaugurales ha sido hasta ahora más rentable políticamente que mejorar la formación pedagógica o los sistemas de evaluación docente.

A la postre, los resultados de esta concatenación de actitudes y herencias culturales de la elite e incentivos políticos perversos, que desembocan en políticas de alta cobertura con baja calidad, son elocuentes. En lo que se refiere a logros internacionalmente comparados, el informe antes citado del BID señala que, con la excepción de México, tanto Perú como Chile, Argentina y Brasil descendieron en el escalafón internacional relativo de rendimiento escolar entre 1980 y 2000. El país con mejor equidad educativa de América Latina es Uruguay, y aun así un 40% de sus estudiantes de 15 a 19 años está en, o por debajo del nivel 1 -en la escala de 1 a 6- del test de lectura de PISA. Este porcentaje es de 48% en Chile, 50% en Brasil, y en Perú llega a la escalofriante cifra de 80%.

En ocasiones se elaboran en América Latina sofisticados discursos pedagógicos sobre lo que debe significar la calidad de la educación, sus enfoques y teorías. Grandes polémicas sobre los problemas valóricos, y escuelas de pensamiento pedagógico que no se toleran unas a otras. Tal vez, a la luz de estas cifras, una definición más realista sería, simplemente, lograr que los escolares latinoamericanos (y posiblemente muchos profesores) comprendan lo que leen, entiendan en profundidad operaciones aritméticas sencillas, y tengan valores esenciales de solidaridad, rigor y trabajo en equipo.

Evolución política, económica y social de Chile de 1970 a 2009

Chile exhibe ciertas particularidades en cuanto a su trayectoria política e ideológica, lo que incluye la formación de un Estado fuerte en el siglo XIX, más tempranamente que en el resto del continente. Desde los años 60 del siglo XX hasta hoy, Chile ha experimentado un fuerte vaivén en sus modelos económicos y sociales, pasando del

Cualquier modificación a las reformas educativas esenciales del gobierno militar, tanto la municipalización de la educación pública como el sistema de *vouchers* de igual monto *per cápita* para la educación privada con fines de lucro y la educación pública, requiere de una amplia mayoría parlamentaria, que ha sido o será muy difícil de lograr.

Estado capitalista con un modelo de sustitución de importaciones en los años 50 y 60, al malogrado experimento socialista de Allende del 70 al 73, a una sangrienta dictadura de corte inicialmente militar-planificadora pero que posteriormente ensayó el experimento de capitalismo neoliberal tal vez más extremo del mundo hasta 1989, y que después desembocó en 20 años de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro-izquierda (Waissbluth e Inostroza, 2006b). Al escribirse este artículo, la política chilena ha dado un giro, quedando la Presidencia en manos de Sebastián Piñera, de la coalición de centro-derecha, y es prematuro evaluar el curso futuro de los acontecimientos, tanto en lo económico como en lo político y educativo.

La Concertación mantuvo -hasta el año 2009- esencialmente intocados los principios básicos del modelo económico militar, los profundizó y perfeccionó en muchos aspectos, pero a la vez logró mejorar los indicadores de equidad, mediante una política de protección social muy focalizada que no se salió de los límites de un constreñido gasto público, heredado del gobierno militar, situado en alrededor del 21% del PIB. Así, se pasó del concepto de "mercado fuerte - Estado débil" al de "mercado fuerte - Estado fuerte"... pero austero. Con todo, es necesario destacar que, según estudios del Banco Central Europeo, la eficiencia del magro gasto público chileno, medida como los resultados sustantivos obtenidos respecto al monto gastado, sitúan a Chile en el 5° lugar del mundo (Afonso, Schuknecht y Tanzi, 2006).

Un elemento esencial para el diagnóstico educativo del Chile actual: a fines del gobierno militar se dictaron disposiciones constitucionales y legales "de amarre", entre las cuales se incluye un sistema político electoral binominal, que virtualmente garantiza hasta hoy que en el parlamento exista un número muy similar de integrantes de las coaliciones de centro-derecha y centro-izquierda. Con esto, cualquier modificación a las reformas educativas esenciales del gobierno militar, tanto la municipalización de la educación pública como el sistema de *vouchers* de igual monto *per cápita* para la educación privada con fines de lucro y la educación pública, requiere de una amplia mayoría parlamentaria, que ha sido o será muy difícil de lograr.

Ésta es la explicación básica respecto a por qué la alianza de centro-izquierda, la Concertación, ha sido, para bien o para mal, continuista de las macro políticas del gobierno militar, y en particular, por qué

la disputa por el lucro en la educación, o su eliminación, ha estado en la raíz de las discusiones, los conflictos y la paralización de muchas reformas tal vez no radicales pero sí importantes para la educación chilena. No hay otro sector de la sociedad que haya sido una víctima tan fuerte de la disputa ideológica entre Estado y mercado, como la educación.

Trayectoria de la educación chilena

En congruencia con la Constitución de 1833 -la cual consagra la atención preferente del Estado sobre la educación pública-, en 1842 se inauguró la Escuela de Preceptores de Santiago. Nacieron así las Escuelas Normales, encargadas de la formación de profesores de educación primaria, iniciando una larga tradición de rigurosa formación docente en Chile.

Estas instituciones serían la base de una potente educación estatal impulsada por los gobiernos de centro izquierda en la década de 1930, en la cual se dio énfasis a la cobertura del sistema escolar. En 1925, una nueva Constitución reafirmó la atención preferente del Estado sobre la educación entregando su ejercicio y control al Ministerio de Educación. A su vez, también se pronunció respecto a la acción de los establecimientos particulares destacando su colaboración en la educación del país. Con todo, en 1930 el analfabetismo alcanzaba al 56% de la población.

Fue en esta década cuando la educación pública se consagró como institución de excelencia. La educación privada también fue promovida -principalmente a cargo de congregaciones religiosas-, pero era la educación pública la que fijaba los estándares de calidad, en una época en que los profesores de escuelas públicas tomaban los exámenes a los alumnos de establecimientos privados. La cobertura sin embargo era escasa: en 1935 ascendía a un 41,9% de la población de 6 a 18 años.

Las siguientes reformas educacionales se produjeron durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970): se expandió sustancialmente el acceso, se cambió el currículo y se aumentó la enseñanza obligatoria de 6 a 8 años, aunque comenzó la formación acelerada e incompleta de profesores para cubrir su creciente demanda. Éstos fueron los así llamados "profesores *marmicoc*", en referencia a una conocida marca de ollas a presión. Este evento puede marcarse como el inicio de la destrucción de la carrera docente, que sería continuada por los ulteriores gobiernos de todos los signos. La cobertura

La Constitución de 1980 reemplazó la "atención preferente del Estado en educación" por un "Estado Subsidiario", poniendo énfasis en la libertad de enseñanza y la libre elección de los padres. Esto produjo un aumento de la participación del sector privado, desde un 20% a un 45% (entre 1981-1986), con la consecuente reducción del sector público.

a nivel secundario se elevó desde un 18% a comienzos de la década del 60, hasta un 49% en 1970. En el nivel primario alcanzó casi el 90%.

El golpe militar de 1973 cambiaría el escenario de las políticas educativas. En 1981 se inició una descentralización gradual de los establecimientos fiscales para que fueran administrados por las municipalidades (la que culminó en 1987). Esto significó que los docentes perdieron el estatus de empleados públicos. En materia de financiamiento, se instauró el nuevo sistema de subvención por alumno (*voucher*) y se incentivó el ingreso de proveedores particulares que competían por esta subvención fiscal. Se confiaba en que las fuerzas de mercado (la competencia entre los proveedores por los alumnos y la libre entrada y salida de establecimientos) harían lo suyo para resolver tanto el problema de cobertura como el de calidad. El objetivo era entregar mayor libertad a los consumidores (padres y apoderados), descentralizar la administración, y aumentar la eficiencia y calidad en el uso de recursos.

La descentralización significó que las municipalidades se encargaban de administrar el personal docente e instalaciones y el Ministerio velaba por el currículo y los aspectos pedagógicos. El objetivo fue incentivar la descentralización y hacer que las escuelas respondieran a las necesidades locales. Ninguno de estos objetivos logró cumplirse, pues sólo se descentralizaron algunas funciones administrativas, lo que dispersó la toma de decisiones, atribuciones y responsabilidades en diversos actores que finalmente nunca se han sentido responsables u obligados a responder por la calidad de la educación. Como lo explican Beyer y Araneda (2009), sólo se produjo una desconcentración administrativa y no una descentralización.

Uno de los ejes principales de la reforma fue el subsidio a la demanda con el sistema de *vouchers* y la libre entrada de establecimientos particulares que también podrían competir por la subvención. Así, se creó un sistema donde conviven tres tipos de establecimientos: los estatales a cargo de los municipios, los particulares subvencionados administrados por privados con subsidio estatal, y los particulares pagados, los más caros y de elite, que no reciben ningún tipo de apoyo estatal.

En concordancia con las reformas, la Constitución de 1980 reemplazó la "atención preferente del Estado en educación" por un "Estado Subsidiario", poniendo énfasis en la libertad de enseñanza y la libre elección de los padres. En los primeros años, más de 1.000 escuelas privadas ingresaron al mercado de la educación. Esto produjo un

aumento de la participación de este sector, desde un 20% a un 45% (entre 1981-1986), con la consecuente reducción del sector público.

La reforma permitió un aumento masivo de la cobertura: hacia el año 2003, la educación básica alcanzó un 99,7% y la secundaria un 87,7%. Sin embargo, la lógica de la libre elección no operó como se esperaba en materia de calidad. Los creadores del cuasi mercado educativo obviaron las fallas de mercado inherentes al sistema educacional (Mizala, 2007). Entre ellas: 1) la calidad de la enseñanza no es fácil de observar, por lo que se hace necesario generar información simple que le permita a las familias comparar escuelas; 2) las familias no suelen elegir por la calidad de la enseñanza sino por otros atributos observables como cercanía, valores, infraestructura o por aspiraciones diversas; 3) para impulsar la competencia, un requisito básico es que existan competidores, cuestión que en las zonas rurales con poca población pierde todo sentido; y 4) existen grandes costos (políticos, monetarios y psicológicos) asociados al cierre de un establecimiento y al cambio de escuela de un alumno, por lo que las malas escuelas pueden permanecer muchos años en el sistema antes de cerrar.

En cuanto a los profesores, el traspaso a las municipalidades significó la pérdida de beneficios que hoy son reclamados por el Magisterio, la así llamada "deuda histórica". Los salarios y su poder de negociación cayeron drásticamente, pasando a regirse por el estatuto laboral privado, el Código del Trabajo, lo que implicó tener que negociar individualmente sus contratos con su empleador, el municipio. En 1974, en una de las medidas más incomprensibles desde cualquier visión ideológica, se disolvieron las Escuelas Normales, otrora garantes de una formación docente de calidad. Estas medidas afectaron directamente la formación inicial, aumentando la matrícula pero reduciendo la calidad de los programas de pedagogía y los requisitos para su ingreso. Las consecuencias fueron la pérdida del estatus social, profesional y económico de los docentes, cuestión que aún no logra revertirse. Entre 1982 y 1990, el gasto público en educación descendió en un 27% lo que, sumado a la fuerte expansión de cobertura, redujo dramáticamente la inversión por alumno.

El último día del gobierno militar (10 de marzo de 1990) se promulgó la Ley Orgánica Constitucional de la Educación, diseñada para asegurar la permanencia de los cambios establecidos durante los años 80 (Cox, 2003). Además, se dio a los directores de escuela,

Hasta hoy, la estructura del sistema es legado del gobierno militar; son las municipalidades las que tienen a su cargo la administración de los establecimientos estatales, el Ministerio de Educación vela por los aspectos técnico pedagógicos, y continúan conviviendo los tres tipos de establecimientos que muchos expertos ven como fuente de segregación.

por ley, el carácter de vitalicios, inamovibles de sus cargos, cuestión casi asombrosa.

La llegada de la democracia a inicios de los 90 pareció darle un respiro a la educación, y lo fue en cierto sentido. Entre 1990 y 1998, el gasto real en educación aumento en 143%. Se invirtió en infraestructura y se declaró nuevamente el rol conductor y promotor del Estado en educación⁵ (Cox, 2003). Sin embargo, 20 años más tarde persiste la deuda con las promesas de calidad y equidad.

Si bien hubo ciertos elementos de ruptura con el régimen anterior, los gobiernos democráticos conservaron los componentes organizacionales y de financiamiento del sistema educacional. Hasta hoy, la estructura del sistema es legado del gobierno militar; son las municipalidades las que tienen a su cargo la administración de los establecimientos estatales, el Ministerio de Educación vela por los aspectos técnico pedagógicos, y continúan conviviendo los tres tipos de establecimientos que muchos expertos ven como fuente de segregación.

Los gobiernos de la Concertación mejoraron las condiciones laborales de los docentes, y los salarios se incrementaron en términos reales en un 170%. En 1991 se legisló un nuevo contrato para los profesores, el Estatuto Docente, que regula colectivamente a nivel nacional los salarios y las bases de una precaria carrera docente. El Estatuto fue una de las medidas más controversiales en materia de educación y continúa siendo fuente de discusiones: en la práctica -aunque no en lo formal- ha hecho casi inamovibles a los docentes, no incentiva los buenos resultados en los alumnos, no le entrega a los directores las atribuciones mínimas necesarias para poder dirigir el establecimiento, y es incongruente con las responsabilidades que los municipios presumiblemente tienen sobre la educación pública.

Con el Estatuto renació un gremio poderoso, que se encontraba totalmente menoscabado, y que tendrá de ahí en adelante como bandera de lucha la recuperación salarial y reivindicación social que los maestros habían perdido. En 1996 se lleva a cabo la reforma curricular y comienza la jornada escolar completa luego de complejos acuerdos entre gobierno y oposición. Ésta fue una de las respuestas del gobierno tras las propuestas de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (Comisión Brunner), insertada en un marco de acuerdos entre gobierno y oposición para otorgarle mayor respaldo a la política educacional (Mizala, 2007).

La caída de la matrícula en la educación pública ha continuado en sistemático descenso, los conflictos con el gremio se han incrementado y los resultados escolares se mantienen virtualmente inalterados.

La mayoría de los programas que se han impulsado han sido aplaudidos por diversos sectores, y no es para menos, pues la Concertación llevó a cabo el tipo de políticas que generan consenso: ¿quién podría estar en desacuerdo con aumentar los recursos para la educación? Sin embargo, el año 2000, los resultados de las mediciones nacionales SIMCE y la medición internacional TIMSS mostraron un panorama bastante desalentador. El gasto de gobierno en educación se había más que duplicado, pero las experiencias de aprendizaje al interior de la sala de clases estaban lejos de alcanzar los niveles de calidad soñados; es más, la brecha educacional entre el quintil más pobre y el más rico se agravó.

La deficiencia en calidad, en conjunto con la permanencia del marco normativo del régimen militar, fueron el detonante del descontento social de 2006, con la llamada "revolución de los pingüinos". La tensión estalló en una de las manifestaciones estudiantiles más grandes de las últimas décadas en Chile. ¿Qué provocó el revuelo? ¿Por qué el año 2006 y no antes o después? La respuesta a esta pregunta es compleja y es difícil dar una conclusión definitiva, pues no existía ningún cambio gubernamental planificado gatillante de la revolución que se avecinaba. Un pequeño y quizás gran detalle marcó la diferencia: los estudiantes no salieron a las calles. Nadie lograba la foto del adolescente lanzando piedras. Los secundarios se tomaron sus establecimientos uno a uno y esperaron paciente hasta que la sociedad los escuchara. No querían sólo un título bajo una fotografía ya repetida, ahora querían estampar el discurso completo.

El resultado fue la creación de un Consejo Asesor Presidencial para la educación, cuya tarea era entregar los lineamientos para una nueva ley de educación. Esta Ley General de Educación (LGE), respuesta del gobierno a la petición ciudadana, no cumplió sus objetivos. Fue el producto de una compleja negociación entre facciones fuertemente ideologizadas, dejando afuera varias propuestas clave del Consejo Asesor. Los temas políticamente más complejos quedaron nuevamente postergados con la promesa de que serían abordados en otros proyectos de ley, y de esa forma se hicieron a un lado las diferencias. En mayo de 2008 todos se abrazaban ante las cámaras para mostrar que al fin había humo blanco. Entre tanto, la caída de la matrícula en la educación pública ha continuado en sistemático descenso, los conflictos con el gremio se han incrementado y los resultados escolares se mantienen virtualmente inalterados.

Dos instrumentos adicionales, comprometidos durante esas negociaciones, son la Ley de Aseguramiento de la Calidad, que crea una Agencia de la Calidad y una Superintendencia de Educación, y la Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, ambas en trámite al momento de escribir este artículo.

En 2008 se introdujo una medida muy importante y positiva: un sistema de subvención preferencial con el cual se entrega mayor financiamiento vía vouchers a establecimientos con mayor número de alumnos vulnerables, sin importar la propiedad de los mismos, apuntando a corregir la desigualdad y las evidentes dificultades que acarrea la educación en estratos vulnerables. Si bien esta subvención es todavía modesta, su aumento sería la vía más expedita para corregir la inequidad del sistema siempre que los recursos se gasten adecuadamente en las escuelas, asunto que no está garantizado hoy, sobre todo si la calidad y liderazgo de los directivos escolares es frecuentemente discutible.

Los cambios realizados hasta hoy se han seguido enfocando mayoritariamente en reformas "blandas" que no han logrado corregir de manera significativa los problemas más graves de calidad, equidad y segregación en la educación. Las reformas sustanciales que urgen, que por lo general acarrearán conflictos con el gremio docente y también atraviesan ideologías (por ejemplo aquellas relacionadas con carrera docente, regulación y aseguramiento de la calidad), continúan siendo postergadas para el siguiente gobierno.

Consecuencias de la trayectoria educacional chilena

Por más que en democracia las remuneraciones de los docentes del sector público se han recuperado en un 170% real, la trayectoria de las últimas cuatro décadas condujo a la "tormenta perfecta", que ha significado un fuerte deterioro de la carrera docente, una conflictividad gremial exacerbada que se ha manifestado en paros frecuentes, una disminución sistemática de la matrícula en la educación pública, un estancamiento en la calidad de la educación tanto particular como pública, y la persistencia de una grave segregación en el sistema escolar.

Tal vez la disposición de la nueva Ley General de la Educación que prohíbe la selección de alumnos en la educación básica permita reducir la segregación por niveles académicos (aunque hasta hoy esta norma ha carecido de *enforcement* y es mayoritariamente desestimada por los dueños de establecimientos particulares subvencionados), pero persistirá con seguridad la segregación de la educación

La fuerte ideologización de la discusión "Estado-mercado" o "lucro-no lucro" de la educación ha generado mitos. El primero de ellos es que la educación particular subvencionada vía *vouchers* es más eficiente y costo-efectiva que la educación pública.

según la capacidad de co-pago de los padres en la educación privada con *voucher* estatal.

La fuerte ideologización de la discusión "Estado-mercado" o "lucro-no lucro" de la educación ha generado mitos. El primero de ellos, fuertemente alimentado por una prensa mayoritariamente inclinada por la solución de mercado, es que la educación particular subvencionada vía *vouchers* es más eficiente y costo-efectiva que la educación pública. Las investigaciones de Lara, Mizala y Repetto (2009) y de Elacqua (2009) muestran claramente que, una vez eliminado el efecto del origen social de los alumnos, ambos tipos de escuelas tienen en promedio desempeños muy similares, especialmente en escuelas vulnerables. Tampoco influyen demasiado los tamaños de escuelas o distritos escolares, o los montos con que algunos municipios contribuyen al gasto educativo.

A la vez, los datos señalan una enorme varianza de resultados. Hay, en suma, numerosas escuelas públicas y privadas con buenos resultados y con muy malos resultados. La mala noticia es la variabilidad y la segregación; la buena es que hay casos en que ha quedado demostrado que "sí, se puede", incluso en escuelas de alta vulnerabilidad social, tanto públicas como privadas. Aunque es difícil probarlo estadísticamente, nuestras constataciones en terreno, así como la literatura internacional relevante, indican que la explicación radica esencialmente en la calidad y liderazgo de los directivos escolares, tema que se retoma más adelante y que hasta ahora ha sido severamente desatendido en el caso chileno.

Dado que el sistema político binominal hace altamente improbable una modificación radical de la institucionalidad formal de la educación, o del tránsito hacia el fin del lucro, o hacia el fin de la educación pública, la pregunta que cabe hacerse es si los casos de buenos resultados pueden generalizarse, y los de pésimos resultados, eliminarse.

Un paso modesto en esa dirección es la creación de la Agencia de la Calidad y la Superintendencia de Educación previstas en la reciente Ley General de Educación, que presumiblemente evitarán los peores excesos... siempre que la implementación de estos entes públicos funcione adecuadamente, lo cual no ha sido la experiencia reciente del Ministerio de Educación en muchos ámbitos. Pero estos órganos fiscalizadores no podrán por sí mismos resolver las dificultades estructurales de la educación: la carencia de profesores motivados, bien formados y bien remunerados; la carencia de directivos escolares de similares características, y la carencia de recursos

Para cada problema, la clase política llama a la expedita y vistosa solución de crear un nuevo ministerio, subsecretaría o agencia, ignorando que la mayoría de los problemas de la ciudadanía suelen ser trans-sectoriales y ocurren en el territorio.

suficientes para solucionar los déficits de capital cultural en las aulas vulnerables.

Cabe destacar que una tendencia muy marcada en la discusión sobre la política educativa chilena, y sobre cualquier política -también en el Parlamento Europeo⁶-, es lo que se podría llamar "agencialismo compulsivo". Ésta es la tendencia, un poco mitológica, a creer que por modificar los aspectos formales de las superestructuras gubernamentales se solucionan los problemas. Para cada problema, la clase política llama a la expedita y vistosa solución de crear un nuevo ministerio, subsecretaría o agencia, ignorando que la mayoría de los problemas de la ciudadanía suelen ser trans-sectoriales y ocurren en el territorio. Así, hay grandes disputas por la estructura institucional de los distritos escolares, la Superintendencia, la Agencia de la Calidad, y escasa discusión sobre lo central: lo que ocurre al interior de la escuela y el aula.

Un ejemplo reciente de este fenómeno en Chile es el proyecto legislativo para modificar la estructura que sostiene la educación en los municipios, la llamada "desmunicipalización" de la educación, en trámite mientras se escribe este artículo. Si bien es cierto que la actual estructura dista mucho de ser apropiada, dado que los alcaldes electos no siempre tienen la capacidad ni la inclinación para administrar sus escuelas, también es cierto que hay alcaldes que lo hacen mucho mejor que otros. Lo curioso es que a este proyecto de ley, que busca alterar la forma en que se administran las escuelas públicas, se le ha llamado "Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública". Suena vistoso, aunque la propuesta de ley no altera en nada -al menos en su formulación inicial- lo que ocurre en la escuela o el aula, no analiza la situación de los directores ni los recursos financieros, pero se le atribuyen capacidades míticas para mejorar la educación, al igual que la Superintendencia de Educación o la Agencia de la Calidad. Esta última, si no hay cambios en la escuela o el aula, va a limitarse a constatar que la calidad de la educación es mala y heterogénea. Se destaca que estos proyectos, en sí mismos, no son malos. Lo malo es que constituyen una buena válvula de escape político, que facilita esquivar el bulto al verdadero problema: la formación y lo que ocurre con 180 mil maestros y 10 mil directores de escuela, y la proporción necesaria de alumnos por profesor en las escuelas vulnerables.

Por contraste, el informe McKinsey (Barber y Mourshed, 2007: 6), que comparó los casos de países exitosos en educación, tanto con

modelos públicos como con los menos frecuentes de modelos con *vouchers*, ha señalado cristalinamente que: "las experiencias de estos exitosos sistemas educativos resaltan la importancia de tres aspectos: a) conseguir a las personas más aptas para ejercer la docencia; b) desarrollarlas hasta convertirlas en instructores eficientes; y c) garantizar que el sistema sea capaz de brindar la mejor instrucción posible a todos los niños. Estos sistemas demuestran que las mejores prácticas para alcanzar estos tres objetivos no guardan relación con la cultura del lugar donde se las aplica. Asimismo, también dan fe de que pueden lograrse mejoras de importancia en los resultados en el corto plazo, y de que la aplicación universal de estas prácticas podría tener enorme impacto para la mejora de los sistemas educativos con dificultades, dondequiera que estén".

Esperanzadores conceptos y, en retrospectiva, bastante obvios. Los grandes aportes suenan siempre obvios en retrospectiva. La pregunta que se aborda a continuación es si acaso es posible, en medio de las grandes batallas ideológicas, carencias de "accountability", elevados costos de transacción y resistencias corporativas de Chile y América Latina, avanzar en esta obvia dirección.

Actores, instituciones y organizaciones educativas en Chile de 2010

Son variados los actores del sistema educativo. En lo político-ideológico se distinguen tres bloques, a los que Sabatier y Jenkins-Smith (1993) llaman "advocacy coalitions": a) los líderes políticos de izquierda, que han luchado, luchan y lucharán por el fin del lucro en la educación, y por el retorno de las escuelas municipales al control del Ministerio de Educación, para volver así a las épocas doradas de la educación pública de alta calidad (aunque de baja cobertura) de los años 60; b) los proponentes de la solución de "mercado", que postulan, más o menos vocalmente, la profundización del modelo de la educación particular subvencionada vía *vouchers*, y que, en su fuero interno, apreciarían la desaparición virtual de la educación pública (aunque es políticamente incorrecto decirlo); y c) un sector emergente de proponentes de la "tercera vía", es decir, la aplicación de los conceptos arriba mencionados en el Informe McKinsey, en forma independiente de la institucionalidad pública o privada de la educación, y que en el fondo cesaron de preguntarse por la opción "Estado-mercado" dada la inviabilidad política de los escenarios a) y b).

El gremio esgrime las virtudes de modelos públicos como el finlandés, con una estructura de remuneraciones plana y elevada desde el inicio, con muchas libertades y escasos controles para el docente, pero omite mencionar que estos sistemas han asegurado por décadas un ingreso a la carrera docente y directiva altamente exigente.

Otro actor clave es el gremio de los maestros, el Colegio de Profesores⁷, cuya dirigencia está hoy fuerte y previsiblemente identificada con la opción a). Sus reivindicaciones centrales son el pago de la "deuda histórica" (a pesar de los masivos pero todavía insuficientes esfuerzos del gobierno democrático por mejorar sus remuneraciones y jubilaciones), la protesta permanente por la evaluación docente y, en general, una defensa gremial que no hace distinción alguna entre profesores excelentes, regulares o pésimos. La gran duda estriba en si acaso estarán dispuestos o no a negociar aumentos de remuneraciones y jubilaciones a cambio de exigencias de mayor rigurosidad en el ingreso, desarrollo de carrera y resultados en aula de los profesores.

Paradójicamente, el gremio esgrime las virtudes de modelos públicos como el finlandés, con una estructura de remuneraciones plana y elevada desde el inicio, con muchas libertades y escasos controles para el docente, pero omite mencionar que estos sistemas han asegurado por décadas un ingreso a la carrera docente y directiva altamente exigente. Lo mismo ocurre en Cuba, donde la supervisión de los profesores es muy rigurosa (Gove y Marshall, 2007).

Surgen así dos grandes preguntas: ¿cómo gestionar una transición, que duraría a lo menos una década, entre una y otra estructura de carrera docente, siendo que hoy existe un elevado contingente de profesores que fueron mal formados, mal apoyados y que llevan tres décadas de legítima desmotivación y frustración? La otra, ¿cómo conciliar la necesaria flexibilidad y autoridad que deben poseer los distritos escolares públicos (cualquiera sea su forma institucional) y los directores de escuela pública para manejar sus establecimientos, con las rigideces laborales derivadas del Estatuto Docente en lo formal, y de la combatividad gremial en lo informal? Es en estas negociaciones que se juega verdaderamente el futuro de la educación pública en Chile y, por reflejo, de la educación en su conjunto.

Un tercer actor clave: los alcaldes y municipios. El gobierno militar depositó en estas entidades la responsabilidad por la educación pública, sin dotarlos de los recursos ni las competencias para su adecuada administración. Esta carencia persiste hasta hoy. Por otro lado, los alcaldes están enfrentados a las rigideces laborales arriba mencionadas. Los montos del *voucher* que les da el Estado claramente no alcanzan para financiar la educación, con lo cual muchos alcaldes deben extraer otros recursos, de alicaídas finanzas, para resolver los problemas más urgentes. Por otro lado, estos son

cargos políticos de elección popular. Muchos de los alcaldes, cuya formación a veces no llega a nivel secundario terminado (aunque la ley no lo permite, pero no hay *enforcement*), no tienen un gran interés o preocupación por la educación, y lo único que quisieran es devolvérsela al Estado o "sacársela de encima" de algún modo. Otros alcaldes, en cambio, han realizado una encomiable tarea, y esto explica la enorme dispersión de resultados, no sólo a nivel de escuela sino también de municipios, que equivalen hoy a distritos escolares. La forma que adopte la institucionalidad de los distritos escolares públicos (que todas las fuerzas políticas coinciden en que ya no resiste más análisis) será otro eje definitorio del futuro de la educación pública, y un error legislativo en esta materia significaría la sepultura definitiva del sistema.

Un cuarto actor: los proveedores privados de educación, tanto escolar como universitaria. Ésta ha estado, hasta hoy, esencialmente desregulada, y el *lobby* realizado por estos actores ha influido de manera relevante, bajo el principio de libertad educativa y religiosa, y de respeto a las leyes y la eficiencia de los mercados. No ha existido acreditación seria de la formación pedagógica, ni exámenes de habilitación para el ingreso a la carrera docente, ni supervisión adecuada del desempeño de la calidad de los establecimientos escolares. Los proveedores de educación privada se agrupan a su vez en dos poderosas organizaciones gremiales, la religiosa y la laica.

Hoy emerge, de manera todavía incipiente, un nuevo actor. En aras de la transparencia académica, es necesario sincerar que los autores de este trabajo son, notoriamente, proponentes e impulsores de la "tercera vía", integrantes de un movimiento ciudadano llamado Educación 2020, que desde fines de 2008 ha luchado por este planteamiento⁸ y que ha elaborado una "Hoja de Ruta 2009-2020" para impulsar su materialización. Si bien no es el objetivo de este artículo relatar la historia del movimiento ciudadano, es imprescindible destacar que surgió en septiembre de 2008 como un movimiento estudiantil temporal, con un "Manifiesto 2020" de dos páginas, solicitando adhesión al mismo en un sitio web, y que duraría sólo un mes en este esfuerzo.

En dos ocasiones, durante ese mes, tanto la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados (de composición mixta en lo político), como la Ministra de Educación del momento, recomendaron a los dirigentes del movimiento que éste continuara y creciera en el tiempo, "gritando cada vez más fuerte". Curioso, por decir lo menos,

La permanente migración de alumnos hacia el sistema privado se explica más por consideraciones de rechazo a los tradicionales paros que afectan regularmente la educación pública, y a mitos sin arraigo sobre diferencias de calidad entre ambos sistemas, más que por una evaluación de los resultados de las pruebas nacionales de desempeño escolar, que los padres frecuentemente desconocen.

que los poderes del *establishment* inviten a la ciudadanía organizada a protestar persistentemente. En clave neoinstitucional, no es tan curioso. Tsebelis (2002) definió "actores de veto" como aquellos tomadores de decisión cuyo acuerdo es necesario para cambiar el *statu quo*.

Al inicio de la transición democrática chilena, las Fuerzas Armadas y el propio general Pinochet fueron claros "actores de veto" respecto al conjunto del sistema político (Siavelis, 2009). En el caso de la educación chilena, hasta hoy, los actores de veto que han mantenido las reformas "duras" efectivamente bloqueadas, han sido los elementos más ideologizados de gobierno y oposición, el gremio docente, y los intereses corporativos más duros, para desesperación de los elementos más "reformistas" del sistema político. En el fondo, lo que buscaron ambas peticiones (la de la Comisión y la Ministra, descoordinadas entre sí) fue la generación de un nuevo actor de veto que pudiera desestabilizar esta bloqueada situación. A más de un año de su formación, este nuevo actor ya tiene 65.700 adherentes formales, incluyendo 10.000 profesores, una fuerte presencia en los medios nacionales y regionales, y el futuro dirá si logra ejercer algún rol desestabilizador en este equilibrio de fuerzas.

En resumen, la conducta de estos actores, el conjunto de reglas formales e informales, la existencia de los actores de veto, y los elevadísimos costos de transacción del *enforcement* de la calidad, explican la enorme heterogeneidad del sistema, con profesores y directores de muy disímiles eficacias docentes, en escuelas particulares subvencionadas excelentes, regulares y de pésima calidad, al igual que las municipales. Con todo, la permanente migración de alumnos hacia el sistema privado se explica más por consideraciones de rechazo a los tradicionales paros que afectan regularmente la educación pública, y a mitos sin arraigo sobre diferencias de calidad entre ambos sistemas, más que por una evaluación de los resultados de las pruebas nacionales de desempeño escolar, que los padres frecuentemente desconocen. Esta asimetría de información del cuasi mercado educativo ha sido un importante motor de la disminución de la matrícula pública (Elacqua, Schneider y Buckley, 2005).

Dilemas centrales y escenarios alternativos: el futuro de la reforma educativa

Detrás de la descripción de actores e incentivos anteriormente mencionada, subyace un dilema central, que algunos se atreven a esbozar en pasillos, mas no públicamente. Si la Ley General de Educación

(supuestamente) permitirá la adecuada supervisión de la calidad y uso de recursos públicos de los sostenedores privados, y si el Colegio de Profesores (previsiblemente) persistirá en la actitud de confrontación y los paros reiterados, ¿por qué no ahorrarse problemas y permitir discretamente la lenta agonía de la educación pública, dejando que la tendencia a la disminución de matrícula deje esta modalidad educativa reducida a su mínima expresión, probablemente en zonas muy aisladas? Bastaría con proveer adecuados incentivos al retiro de los profesores públicos, aumentar los recursos del *voucher*, y perfeccionar el cuasi mercado de la formación de pedagogos y directores, así como el de la oferta educativa, para culminar en un modelo mayoritariamente al estilo belga u holandés de educación basada en *vouchers*, pero que en ese caso no requiere de co-pago de los padres de mayores recursos.

La pregunta es, a estas alturas, legítima, y es ilusorio pretender que la respuesta sea meramente técnica. Las ideologías en este caso influyen. Los autores de este texto postulan que es imprescindible no sólo preservar lo que hay, sino rescatar la calidad del sistema público para que conviva con el privado en un estado de "competencia en equilibrio", es decir, en el que los ciudadanos que prefieran la educación pública puedan optar por recibir una de tan buena calidad como la de los que prefieran la privada, sea por razones de proyecto educativo o religiosas.

Las principales razones para mantener la educación provista directamente por el Estado -obviamente discutibles según el color del cristal con que se mire- son las siguientes:

a) No vemos factible disminuir la dramática segregación social, racial y de clases de la sociedad chilena sin una educación pública y gratuita de suficiente calidad como para competir en su oferta con la de la educación privada y así contribuir a la regulación de la oferta privada por la vía del propio mercado.

b) Es necesario garantizar el derecho constitucional de todos (social y geográficamente) a la educación obligatoria y gratuita.

c) Es necesario garantizar la existencia de proyectos educativos integradores, a diferencia de proyectos educativos que representen intereses particulares o de grupos específicos de la sociedad.

d) Es necesario desarrollar proyectos educativos considerados de interés común.

e) Dados los elevados costos de transacción, es altamente dudoso que, al menos por un largo tiempo, el Estado esté en condiciones de

Dado el *path dependence* de la educación y la sociedad latinoamericana, cuesta visualizar una solución equitativa por la vía de la educación puramente privada y financiada con *vouchers*, adecuadamente supervisada y con un mercado transparente de usuarios informados, por más ejercicios de des-ideologización mental que se realicen.

asegurar y supervisar una oferta de educación privada de calidad para 3,5 millones de escolares. Cuando Chile tenga el ingreso *per cápita* y los niveles de equidad de la OECD, posiblemente la respuesta a este dilema sea menos relevante. Hoy, dado el *path dependence* de la educación y la sociedad latinoamericana, cuesta visualizar una solución equitativa por la vía de la educación puramente privada y financiada con *vouchers*, adecuadamente supervisada y con un mercado transparente de usuarios informados, por más ejercicios de des-ideologización mental que se realicen.

f) La última razón es políticamente la más sensible y discutible. Es un escenario que hoy no se ha dado, pero que es posible: como ya se expresó anteriormente, Chile es un país muy concentrado en el poder político, económico, comunicacional y religioso. Hoy, las escuelas privadas con *voucher* están atomizadas en un gran número de propietarios de las mismas. Hay muchas ONG, instituciones religiosas, y lo que pudieran llamarse pequeñas o medianas empresas educativas con fines de lucro, pero un lucro bastante poco promisorio. Salvo excepciones, no son, por decirlo de alguna forma, un gran negocio, como sí lo son las grandes universidades privadas, mayoritariamente en manos de pocos grupos económicos y religiosos (Monckeberg, 2009). La duda, si acaso la educación pública cae en un estado de irreversible deterioro, es ¿qué frenaría la creación o adquisición de grandes conglomerados de escuelas por parte de los mismos grupos políticos y religiosos? No se trata de un asunto de economías de escala, pues la evidencia tiende a señalar que pasado un cierto límite hay des-economías. Pero ésa es una mera cuestión de administración en sub-unidades de gestión. En un mercado perfecto, los padres que no tengan la inclinación ideológica o religiosa de esos grandes grupos podrían escoger una escuela municipal, o una privada laica y plural en lo político, pero eso requiere que esa oferta exista, en cada territorio y localidad, con una calidad mínima indispensable. En caso contrario, los padres se verán simplemente obligados a enviar a sus hijos a las escuelas privadas de su localidad, cualquiera sea su orientación ideológica o religiosa. La concentración es entonces un riesgo no descartable. De ocurrir este fenómeno, se generaría una nueva irreversibilidad sistémica de impredecibles consecuencias para el país.

Sin embargo, el rescate de la educación pública pasa, inevitablemente, por la viabilidad política de una negociación razonada entre el Estado y el gremio de los profesores, hoy muy fracturada.

Eso dependerá de la fuerza, convicción y decisión política del gobierno de turno -que estará siempre tentado por postergar este espinoso problema otros cuatro años y dejarle el problema a su sucesor- y de la disposición a la negociación del combativo gremio.

El escenario opuesto, es decir, la persistencia de la conflictividad, llevará al gremio, supuestamente preocupado por la preservación de la educación pública y de sus puestos de trabajo, a su progresiva autoaniquilación. La posibilidad política de que el gremio logre, por la ruta confrontacional, la eliminación de la educación particular subvencionada (el fin del lucro, su bandera más preciada) es virtualmente imposible en el escenario político y constitucional actual, menos aun con la coalición de centro-derecha en el poder. Esta orientación combativa de su dirigencia, de persistir, alimentada a su vez por un bloque parlamentario que le dará su apoyo por razones ideológicas y electorales, podría terminar en la auto eliminación de la educación pública y su gremio, no de un día para otro, sino por un fenómeno de atrición y desgaste progresivo.

En cualquiera de estos escenarios, hay algunas medidas "higiénicas" probadas por múltiples estudios internacionales, que son propias de la "tercera vía", algunas de las cuales ni siquiera requieren legislación, que cualquier gobierno debiera impulsar, ya sea en beneficio de la educación pública o privada, ya que permitirían sembrar elementos imprescindibles en cualquier escenario:

a) El fortalecimiento de las escuelas de pedagogía promisorias y el cierre de las menos promisorias o francamente espurias, que literalmente venden "cartones" de pedagogía al mejor postor (aunque esto implique atentar contra las reglas del libre mercado universitario). Esto implica un rediseño del cuestionable sistema de acreditación universitaria, para que genere los incentivos adecuados a las mejores escuelas.

b) El fortalecimiento de la formación y remuneración en la carrera directiva escolar, cuyos costos políticos y financieros son comparativamente minúsculos.

c) El aumento inmediato de remuneraciones de los profesores públicos que pasen criterios de evaluación de excelencia, para fijar mejores estándares laborales para todo el sistema.

d) El establecimiento de estándares mucho más rigurosos y de concursabilidad más transparente para docentes y directivos de la educación pública.

e) La provisión de becas más generosas para estudiantes promisorios que se interesen por estudiar pedagogía.

Hay maneras más sutiles de modificar sistemas complejos, no tanto por la vía de cambios en sus normas formales, sino de intervención en sus sub-unidades de manera diseminada.

f) El diseño de una solución inteligente y flexible para la sustitución de la ya insostenible institucionalidad de la educación municipalizada, lo cual requeriría importantes y complejos cambios legislativos.

g) El aumento progresivo y significativo de recursos para las aulas vulnerables, que no podrán ofrecer en ningún escenario, público o privado, una solución adecuada con la actual dotación de recursos profesionales por cada alumno.

h) Una reforma y profesionalización de la gestión del ente rector, el Ministerio de Educación, severamente deteriorado en su institucionalidad informal.

Volviendo al marco teórico esbozado al inicio, hay maneras más sutiles de modificar sistemas complejos, no tanto por la vía de cambios en sus normas formales, sino de intervención en sus sub-unidades de manera diseminada. En el lenguaje de North (2003), "la toma de decisiones descentralizada le permitirá a una sociedad explorar varias alternativas para la solución de problemas". En lenguaje de "tercera vía" educativa, la estrategia medular consistiría en evitar a toda costa las grandes disputas ideológicas en el Parlamento, o las grandes confrontaciones gremiales, y tomar todas las medidas posibles para "sembrar" en el sistema una gran cantidad de muy buenos directivos escolares y profesores, tanto en la educación pública como particular, y mejorar la proporción alumno/maestro en las escuelas vulnerables, donde el esfuerzo requerido para contrarrestar el déficit cultural de las familias es mucho mayor. Estas "semillas de calidad" podrán en muchos casos florecer de maneras diversas, sin mayor preocupación por lo que esté ocurriendo en la elite política y la superestructura gubernamental.

Esta estrategia tiene importantes pero muy necesarios costos financieros (estimados preliminarmente en cerca del 1% adicional del PIB), pero costos relativamente bajos en el "mercado político", y significa focalizarse en la formación, remuneración y selección rigurosa para el ingreso a la carrera docente y directiva, y en el caso de la educación pública, implica algo no tan simple de lograr: dotar a los muy buenos directivos de la educación pública con mayores atribuciones respecto a sus profesores, pues hoy en día son meros administradores de recursos pre-asignados, con escaso margen de acción. En otras palabras, la estrategia implica focalizarse en lo que ocurre en la escuela y en el aula, dejar que ahí se construyan las instituciones informales de la calidad y el rigor, y no focalizarse

Tal vez la elaboración de planes regionales de educación centrados en la escuela y el aula pueda negociarse más rápidamente que un plan nacional, incluso en un país tan hiper-presidencialista y centralizado como Chile.

tanto en las grandes superestructuras y agencias gubernamentales, o en la disputa por el voucher o su eliminación, cuyos ideólogos probablemente seguirán luchando por el tema algunas décadas más.

Otro elemento de esta estrategia "diseminada" consiste, precisamente, en descentralizar regional y localmente las soluciones al problema, en contraposición a las soluciones derivadas del "agencialismo compulsivo". La negociación colectiva del magisterio a nivel nacional evidentemente continuará, pero muchas de las medidas "higiénicas" arriba mencionadas pueden perfectamente implementarse a nivel de los gobiernos regionales y municipales, sin grandes consultas al gobierno central ni cambios legislativos, y sin conflictos con el gremio, con el uso de recursos financieros de disposición local, y la generación de "épicas educativas locales". Tal vez la elaboración de planes regionales de educación centrados en la escuela y el aula pueda negociarse más rápidamente que un plan nacional, incluso en un país tan hiper-presidencialista y centralizado como Chile. Ya comienzan a surgir casos emblemáticos en el país que demuestran que se pueden resolver las cosas de mejor manera negociando en un café de la plaza de una capital regional, que en los alrededores del palacio presidencial.

¿Cuáles son los escenarios de mayor riesgo para el futuro de la educación y, por ende, del país? El primero, ya mencionado anteriormente, es el del progresivo deterioro de la educación pública, que equivaldrá en realidad al virtual cese de la contratación de nuevos profesores para ese sistema, el creciente retiro o jubilación de los profesores más antiguos, y la migración de los mejores y más jóvenes al sistema privado. La segregación social continuará, salvo que el aumento en el monto de la subvención preferencial para escuelas vulnerables sea tan significativo, que se desarrolle un mercado eficiente y atractivo de proveedores de buena calidad en escuelas laicas y no discriminadoras. La dificultad aquí, como ya se ha dicho, provendrá de los elevados costos de transacción y *enforcement* por el uso de los recursos públicos en manos de miles de proveedores privados. Asimismo, existe en este escenario el ya mencionado peligro de concentración en la escuela del ya concentrado poder político, económico e ideológico.

Un segundo riesgo, de difícil predicción, pero no remoto, es una nueva explosión social, ya sea de "pingüinos" o, peor aun, de los miles de egresados de la educación secundaria y terciaria que, al constatar su escasa competitividad en el mercado laboral, recurran a la violencia. No hay solución posible de corto plazo, pues la calidad

No ha sido la carencia de soluciones técnicas o las restricciones financieras las que han impedido resolver los graves problemas de la calidad y equidad en la educación. Han sido esencialmente los condicionantes políticos e ideológicos, y la trayectoria histórica de Chile y su sistema educativo, que han introducido irreversibilidades difíciles de remontar.

de la educación no va a comenzar a mejorar en menos de 5 años aunque se adopten hoy muchas medidas. En ese caso, la única salida que tendrá el Estado es dar dinero y subsidios de desempleo o sub-empleo a los reclamantes. Esta estrategia fue altamente efectiva en materia de popularidad en el gobierno de Michelle Bachelet, y por tanto es casi inevitable que se repita en una situación así, en desmedro de las imprescindibles inversiones en la formación escolar.

Un tercer riesgo, altamente probable: los estudiantes universitarios son siempre más vociferantes que los niños en jardines infantiles, o los estudiantes de primaria y secundaria. Su reivindicación será, sin duda, acceso gratuito y masivo a la universidad (y no necesariamente a las descuidadas carreras técnicas). Por cierto, países europeos de corte social democrático con elevada carga tributaria se pueden dar ese lujo. Pero el problema de Chile y América Latina está claramente en la base de la pirámide.

El riesgo en este caso es que, por la ruta del conflicto político, el Estado se vea forzado a canalizar estos recursos (muy regresivamente) a la educación terciaria, descuidando los ingentes recursos requeridos por la educación preescolar, primaria y secundaria, y sin resolver en el fondo el problema de la masa de estudiantes universitarios que no comprenden bien lo que leen. No hay piso político en Chile, con un Parlamento pareado y más aun con una coalición de centro-derecha recientemente instalada en el poder, para aumentar cargas tributarias para ambas necesidades. Pero, por cierto, darle recursos a los estudiantes universitarios y a las universidades es más vistoso y retributivo en el mercado electoral.

Como se espera haber demostrado, no ha sido la carencia de soluciones técnicas o las restricciones financieras las que han impedido resolver los graves problemas de la calidad y equidad en la educación. Han sido esencialmente los condicionantes políticos e ideológicos, y la trayectoria histórica de Chile y su sistema educativo, que han introducido irreversibilidades difíciles de remontar.

Surge entonces la interrogante. Hasta ahora, los sucesivos gobiernos democráticos no han tenido costos políticos mayores por descuidar los vitales asuntos de la calidad en la educación. Los diversos candidatos a la presidencia, incluido el Presidente recientemente electo, han expresado públicamente un interés muy superior al de previas elecciones por resolver el problema de la calidad de la educación y su disposición a aumentar los recursos financieros para lograrlo. Hoy existe un incipiente movimiento ciudadano, Educación 2020, que busca hacer estas promesas más exigibles. En términos

financieros: ¿será éste un pasivo exigible?, ¿o más bien pasará a la cuenta de incobrables, sacrificándose así el futuro del país y su siempre mencionado ingreso al club de los países desarrollados?

Es imprescindible en este punto agregar un micro-epílogo: al momento de escribir las correcciones finales a este artículo, durante el primer y habitual discurso presidencial oficial del 21 de mayo ante el Congreso, el recientemente electo presidente Piñera denunció con una fuerza nunca vista en un acto formal, la feroz segregación del sistema escolar, tildándola de "el verdadero y mayor escándalo de la sociedad chilena, del cual se ha hablado mucho para denunciarlo, pero se ha hecho poco para corregirlo". Asimismo, anunció un paquete de medidas de "revolución educativa" que incluye la defensa de la educación pública, un aumento inmediato en la subvención preferencial para escuelas vulnerables, y un conjunto complementario de importantes medidas que coincide casi en su totalidad con la "Hoja de Ruta" de Educación 2020.

Como se ha dicho en muchas ocasiones, no somos los autores de estas propuestas, que han sido reiteradas en muchas ocasiones por expertos nacionales e internacionales. Nuestro rol ha sido agruparlas, articularlas en un paquete consistente de políticas públicas, y presionar por ellas por cualquier medio disponible excepto la violencia. Pero evidentemente este movimiento ciudadano en algo contribuyó a la formación de este planteamiento, y nos corresponderá ahora un papel de "watchdog" de la materialización del nuevo paquete de reformas, cuestión que ciertamente no está asegurada dada la complejidad política de la implementación de algunas de ellas.

Implicaciones para América Latina

Más allá de las peculiaridades de la historia y el modelo político chileno, ¿es tan diferente en lo profundo la situación educativa chilena a la del resto de los países de la región, o los dilemas son parecidos? Los datos indican que no es muy diferente en materia de cobertura y resultados educativos. Las inequidades social y educativa siguen siendo la lacra de la región, y van de la mano.

La solución al problema, desde el punto de vista técnico y financiero, ya ha sido esbozada una y otra vez por diversos informes y expertos internacionales. Los condicionantes históricos y culturales de la región son (desgraciadamente) muy similares en una perspectiva de largo plazo, aunque ciertamente hacen falta más estudios

comparados del *path dependence* educativo de países tan disímiles en equidad y tamaño como Costa Rica y Uruguay en un extremo, y Brasil en el otro.

La evolución política y, por ende, las correlaciones de fuerza entre diversos actores en estos países son muy diferentes, y el principal hilo conductor común es la historia lejana de la conquista ibérica con las secuelas que se han mencionado. Es difícil pensar que, al menos en la próxima década, la ciudadanía latinoamericana haga exigible este pasivo, por lo que serán los liderazgos y convicciones de movimientos ciudadanos tipo "watchdog", comunidades locales, y las convicciones de la elite política de cada país los que marcarán la diferencia entre aquellos que logren y no logren el salto a la calidad de la educación, y por ende, mejorar la posibilidad de lograr una mayor equidad social, una ciudadanía más participativa, solidaria y democrática, y una mejor tasa estructural de crecimiento económico.

Notas

(1) El índice de Gini para Chile en el año 2009 era de 57% y bajaba a 54% con subsidios (OECD, 2009).

(2) "Pingüinos" se refiere al nombre afectuoso que la ciudadanía le da a los escolares por sus uniformes, todos similares.

(3) Cita de la carta obtenida en Weinberg (1995: 46).

(4) "Señor Doctor Mariano Casanova, Arzobispo de Santiago, se dirige al Clero y Fieles al Publicar la Encíclica de Nuestro Santísimo Padre León XIII sobre la Condición de los Obreros" (1891).

(5) Se crearon programas como el P900, los MECE para enseñanza básica y media, proyectos para fortalecer a los docentes (los que aún no han sido capaces de salir de la crisis en la que los sumieron las políticas de la dictadura), la Ley de Jornada Escolar Completa, etc. Para más detalles, ver Cox (2005) y <http://www.mineduc.cl>.

(6) "I would like to underline an important issue: the European epidemic of 'compulsive agentialism'" (Ferber, 2006).

(7) Colegio de Profesores de Chile A.G., <http://www.colegiodeprofesores.cl>.

(8) Educación 2020, <http://www.educacion2020.cl>. Ver "Hoja de Ruta 2009-2020".

Bibliografía

- Afonso, A.; Schuknecht, L.; y Tanzi, V. (2006), "Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets", Frankfurt, European Central Bank (Working Paper Series; N° 581).

- Alberdi, Juan Bautista (1934), *Estudios económicos: interpretación económica de la historia política argentina y sud-americana*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Argentinos (Colección: La Cultura Popular).
- Barber, Michael y Mourshed, Mona (2007), *How the World's Best-Performing School Systems Come out on Top*, s. l., McKinsey & Company, <http://www.mckinsey.com>.
- Beyer, Harald y Araneda, Paulina (2009), "Hacia un Estado más efectivo en educación: una mirada a la regulación laboral docente", Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado, <http://www.scribd.com/doc/26798563/Educacion-Beyer-Araneda>.
- CEPAL (2008), *Panorama social de América Latina*, Santiago, CEPAL, <http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/34732/P34732.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.
- Cox, Cristian (2003), *Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX*, <http://www.umcc.cu/pasantia/Docs/Mision1/Las%20Politica%20Educcionales.pdf>.
- _____ (ed.) (2005), *Políticas educacionales en el cambio de siglo: la reforma del sistema escolar en Chile*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Duryea, Suzanne; Navarro, Juan Carlos; y Verdisco, Aimee (2008), "Lecciones sobre las percepciones y la calidad de la educación", en *Calidad de vida: más allá de los hechos*, E. Lora (coord.), Washington, BID.
- Elacqua, Gregory (2009), "For-Profit Schooling and the Politics of Education Reform in Chile: When Ideology Trumps Evidence", Santiago, Expansiva, Universidad Diego Portales.
- Elacqua, Gregory; Schneider, Mark; y Buckley, Jack (2005), "School Choice in Chile", paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, September 1-4.
- Ferber, Markus (2006), *Discussions in the European Parliament, en "Implementation Challenges in Public Sector Models and Systems"*, M. Waissbluth, http://www.ceamos.cl/wamos/docs/WAISSBLUTH_Mario_WAMOS_Presentation.pdf.
- Gharajedaghi, J. (1999), *Systems Thinking. Managing Chaos and Complexity: a Platform for Designing Business Architecture*, Boston, Butterworth Heinemann.
- Gove, A. K. y Marshall, J. H. (2007), *Cuba's Academic Advantage: Why Students in Cuba Do Better in School*, Stanford, Stanford University Press.
- Hanushek, E. A. y Woessmann, L. (2009), "Schooling, Cognitive Skills, and the Latin American Growth Puzzle", Cambridge, (NBER Working Paper; N° 15066).

- International Monetary Fund (2009), "World Economic Outlook Database", Washington, IMF, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/index.aspx>.
- Lara, Bernardo; Mizala, Alejandra; y Repetto, Andrea (2009), "The Effectiveness of Private Voucher Education: Evidence from Structural School Switches", Santiago, Universidad de Chile. Centro de Economía Aplicada (Documentos de Trabajo; N° 263).
- López, Humberto y Perry, Guillermo (2008), "Inequality in Latin-American, Determinants and Consequences", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 450).
- MIDEPLAN (1990), Encuesta CASEN, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, <http://www.mideplan.cl/casen/Estadisticas/pobreza.html>.
- _____ (2008), Encuesta CASEN, Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación, <http://www.mideplan.cl/casen/Estadisticas/pobreza.html>.
- Mizala, Alejandra (2007), "La economía política de la reforma educacional en Chile", Santiago, CIEPLAN (Serie Estudios Socio-Económicos; N° 36).
- Monckeberg, María Olivia (2009), *Los magnates de la prensa*, Santiago, Editorial Debate.
- Montaner, Carlos Alberto (2001), *Las raíces torcidas de América Latina*, Barcelona, Plaza y Janés Editores.
- North, Douglass (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1993), "Desempeño económico en el transcurso de los años", conferencia dictada en la ceremonia de entrega del Premio Nobel de Economía, Real Academia Sueca de Ciencias, 9 de diciembre, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/etp/num9/a2.htm>.
- _____ (1998), "Una teoría de la política basada en los costos de transacción", en *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Sebastián M. Saiegh y Mariano Tomassi (comps.), Buenos Aires, Eudeba.
- _____ (2003), "Instituciones, ideología y desempeño económico", Washington, CATO Institute, <http://www.elcato.org/node/1272>.
- OECD (2008), *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*, Paris, OECD, http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_39263238_41266761_1_1_1_1,00.html.
- _____ (2009), *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*, Paris, OECD, http://www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_39263238_43586328_1_1_1_1,00.html.
- Sabatier, Paul A. y Jenkins-Smith, Hank C. (1993), *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.

- Siavelis, P. M. (2009), "Enclaves de la transición y la democracia chilena", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 29 N° 1, Santiago, pp. 3-21.
- Tsebelis, George (2002), "Veto Players and Institutional Analysis", en *Governance*, Vol. 13 N° 4, Oxford, pp. 441-474, December.
- Waissbluth, Mario (2008), "Sistemas complejos y gestión pública", Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial. Centro de Gestión (Documentos de Trabajo: Serie Gestión; N° 99).
- Waissbluth, Mario e Inostroza, José (2006a), "La reforma del Estado en Chile 1990-2005: de la confrontación al consenso", en *PUBLIC: Boletín Electrónico de la ESADE*, N° 8, Barcelona.
- _____ (2006b), "¿Pueden la empresa y la izquierda convivir y no morir en el intento?: la experiencia chilena 1990-2005", en *Nueva Sociedad*, N° 202, Buenos Aires, pp. 98-111.
- Weinberg, Gregorio (1995), *Ilustración y educación superior en Hispanoamérica: siglo XVIII*, Buenos Aires, Academia Nacional de Educación, <http://acaedu.edu.ar/espanol/paginas/publicaciones/Estudios/13-%20Weinberg%20-%20Ilustracion%20y%20educacion%20superior%20en%20hispanoamerica%20siglo%20XVIII/02%20El%20agotamiento%20de%20la%20universidad.PDF>.