

LA METAMORFOSIS DE LA REGULACIÓN PÚBLICA EN LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN CHILE: HACIA UN ESTADO POST-NEOLIBERAL

*Metamorphosis of public regulation in Chilean school education:
towards a post-neoliberal state*

INÉS PICAZO VERDEJO*

Resumen

A través del análisis de la formulación de la agenda escolar como proceso de construcción intelectual, hemos buscado analizar si la continuidad aparente entre las reglas formales del gobierno militar y del gobierno democrático traduce una continuidad de objetivos, instrumentos y valores entre las políticas escolares llevadas a cabo por ambos. La investigación nos permite afirmar que el cambio de régimen político se presenta como una ventana de oportunidades para introducir la nueva propuesta educativa de la democracia, situada en una dialéctica de continuidad-cambio respecto a los modelos anteriores a 1990. Desde foros educacionales de expertos, la propuesta presentaba un grado elevado de consenso entre actores políticos y *policy makers*, de modo que sentó las primeras bases de lo que se fue constituyendo en el siglo XXI como una regulación pública post-neoliberal del sector escolar.

Palabras clave: políticas públicas, educación, agenda, regulación, *think tanks*

Abstract

By analyzing the school agenda as a process of intellectual construction, this study aims to explore the apparent continuity between the military and the democratic government formal rules. Our aim is to discover whether such continuity is in turn reflected in a progression of objectives, instruments and values underlying the policies implemented by both governments. Research shows that the change of political regime provided a range of opportunities to introduce a new educational proposal in democracy. Said proposal is situated within a continuity-change dialectic with respect to those models before the 1990s. According to educational experts, the proposal achieved a high degree of consensus between politicians and policy makers and thus, provided the foundations for a post-neoliberal public regulation of the school sector in the 21st century.

Key words: public policies, education, agenda, regulation, think tanks

* Ciencia Política PhD., Departamento de Administración Pública y Ciencia Política, Universidad de Concepción, mpicazo@udec.cl

Existe tendencia a considerar que tras la redemocratización de Chile en 1990 las políticas escolares implementadas por los cuatro gobiernos de la coalición de centro-izquierda, la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2010), son el resultado de una prolongación maquillada de aquéllas de inspiración neoliberal del gobierno militar (1973-1990).

Los debates sociales y la literatura actual dan cuenta de un clivaje de largo aliento entre:

- a) Los que podríamos situar en el campo concertacionista: políticos altos funcionarios del MINEDUC y expertos ligados a los gobiernos de la Concertación. Todos ellos insisten en que en los últimos 20 se han producido rupturas con el modelo educativo escolar del gobierno militar que lo precedió, se han introducido cambios sustantivos en el sistema escolar, incluso se está perfilando un nuevo paradigma en educación.
- b) Los del campo más liberal: políticos de centro-derecha, centros de investigación como Centro de Estudios Públicos y Libertad y Desarrollo y la mayor parte de la prensa escrita liderada por el diario El Mercurio. Ellos centran su crítica en la recentralización de la regulación política del sector y en el papel creciente del Estado.
- c) Algunos intelectuales de la izquierda extraparlamentaria y el Colegio de Profesores. El Colegio es la principal organización gremial del sector, con capacidad de movilización nacional y el más importante interlocutor social en el sector educativo. A pesar de la evolución de la cultura docente (Núñez, 2003), en 1997 el Colegio afirma que la educación en Chile, “es una nueva fase de desarrollo del capitalismo y más particularmente de un modelo económico y político de concepción neoliberal”.
- d) La literatura especializada también es diversa en sus perspectivas. Para Gauri (1998), a partir de 1990 se pueden reconocer elementos de inflexión del modelo no sin contradicciones y cambios de política. Por su parte Espínola y Moura (1999) sostienen que ha tenido lugar un proceso único y continuo de reformas, pero bajo dos momentos políticos diferentes. Para Cox (2003), las políticas escolares de los años 1990 responden a un nuevo paradigma diferente de la época de los militares marcado por el neoliberalismo, pero también diferente al paradigma fuertemente centralizador del de la época precedente a la ruptura democrática de 1973.
- e) La opinión pública y los padres en particular defienden la importancia de la educación en el bienestar material, en la movilidad social, en la reducción de las brechas sociales, en la transmisión de valores cívicos y en la preservación de identidades

locales. En numerosas ocasiones se han dirigido al Estado exigiéndole garantizar mejor calidad en la educación entregada y mayor equidad en su distribución.

Durante los últimos 20 años, estos debates se han inscrito en un contexto político caracterizado por la ausencia de discursos gubernamentales cuestionando el modelo de explotación económica que se hereda del gobierno militar; por la permanencia de ciertas estructuras y reglas formales del gobierno militar (municipalización, LOCE, financiación de la demanda); por la tecnocratización de la decisión pública que se abre lentamente a la participación social; y por la existencia de un consenso político y social sobre la importancia de la educación en la construcción de una sociedad más justa y de un país más desarrollado.

Sin embargo, sería un error asimilar estas características a un puro inmovilismo político, a una simple continuidad en democracia del modelo de educación aplicado por los militares. Aún más grave sería asimilar estas características a una agudización de la tendencia a la retirada del Estado de la regulación del campo educativo. Ni en los programas educativos, ni en las representaciones de las élites políticas en el poder desde 1990, ni en su voluntad política, encontramos una acentuación al *retrenchement* del Estado (Pierson 1997) que se inició a finales de los años 1970 en Chile. De hecho, a excepción de algunos abogados del neoliberalismo, los debates ideológicos y científicos no indican una deslegitimación profunda de la intervención del Estado en el sector.

De manera que en la coyuntura de un cambio de régimen político de dictadura a democracia no estamos frente a un simple hecho de heredar y hacerse cargo del legado. En realidad lo que se produce en Chile a partir de 1990 es un fenómeno de reinterpretación de herencias institucionales autoritarias y de emergencia de nuevas ideas. En cuanto al primer aspecto, las políticas escolares llevadas a cabo a partir de 1990 son el resultado de un proceso de resignificación intelectual que tiene lugar básicamente durante la década de los ochenta en el seno de Centros Académicos Independientes (*think tanks*, como se les conoció más tarde). Resignificación, por un lado, de algunas «ideas-fuerza», cuasimíticas, de lo que había sido la política de Estado en educación antes de la llegada de los militares en 1973 y, por otro, de la trama institucional heredada del régimen militar (I). Desde estos foros, los intelectuales, políticos, universitarios y expertos que los integraban construyeron fundamentales consensos en torno a un conjunto de medidas educativas que buscaban superar tanto el Estado burocrático y centralizado pre 1973, como el sistema descentralizado y subsidiario del modelo neoliberal post 1973 (II). De modo que durante los últimos 20 años de democracia ha tenido lugar en Chile una metamorfosis de la regulación pública en educación configurándose lo que denominamos un Estado postneoliberal. A partir de 1990 descubrimos un Estado post-neoliberal que está mucho más presente en el sistema educativo escolar frente a las carencias del

“modelo de elección”; un Estado educativamente proactivo que establece nuevos objetivos; introduce nuevos principios de acción; utiliza nuevos instrumentos (III).

Crítica, autocrítica y aprendizaje: hacia la construcción de un modelo diferente de educación

Transformación del sistema educativo hasta 1973

Las reformas educacionales que tienen lugar en los tres primeros cuartos del siglo XX dan cuenta de la voluntad del Estado de poner en relación la educación, sus contenidos y sus objetivos, con el proceso de desarrollo nacional basado en la industrialización y el desarrollo del mercado interno.

Durante ese periodo tanto las disposiciones constitucionales (Constitución de 1925 y su reforma en 1973) como el consenso social coincidían en señalar el papel importante del Estado en materia educativa. Aunque la libertad de enseñanza existe en Chile desde 1925, se podría afirmar que la educación ha sido hecha desde el poder central. El Estado ha sido el principal actor proveedor de educación, el más importante empleador del magisterio, controlador y orientador del sistema educativo. Definía los objetivos, los contenidos pedagógicos, las metodologías y las formas de evaluación. Las normas constitucionales expresaban la doctrina del llamado *Estado Docente*, en virtud de la cual el Estado norma y reglamenta en materia educativa y se responsabiliza en mantener y ampliar el servicio público bajo administración del Ministerio de Educación Pública. El sistema así concebido se caracterizó por los rasgos propios del aparato estatal chileno de la época, es decir, centralización, burocratismo y verticalismo en sus acciones.

El sistema público se caracterizaba además por la uniformidad curricular y por la centralidad de la administración. Ambos rasgos resultaban funcionales al objetivo de integración sociocultural de la nación y a la necesidad de extender el servicio público y distribuirlo adecuadamente¹. En términos generales, las políticas públicas diseñadas daban cuenta de la función democratizadora atribuida a la educación, no sólo en lo político, sino en lo social y en lo económico también².

¹ Iván Núñez, *La Descentralización y las reformas educacionales 1940-1973*, Santiago de Chile, PIIE, Serie Histórica n° 2, cap. VII.

² Sobre la historia de la educación chilena y su evolución ver Amanda Labarca, *Historia de la Enseñanza en Chile*, Santiago de Chile, Prensas de la Universidad de Chile, 1939; Iván Núñez, *Experiencias de cambio educativo durante el Estado de Compromiso, 1925-1973*, Santiago de Chile, PIIE, Informe de investigación 1987, vol. 1.

Educación y Régimen Autoritario: La educación ingresa al mercado

El golpe militar de 1973 puso fin a las tendencias económico-sociales imperantes en Chile durante los últimos cincuenta años. Aunque el régimen militar no consiguió construir políticas educativas coherentes sino a partir de 1979, desde la toma del poder, la educación se convirtió en uno de los espacios preferidos del control autoritario.

En materia educativa, las políticas de los militares dan buena cuenta del principio de subsidiariedad que subyace en el modelo neoliberal de los Chicago boys y que se encuentra en el corazón de la reforma educativa militar. En virtud de ese principio, el Estado limita su responsabilidad a asegurar la educación básica a todos los niños (Constitución 1980, art. 10). Esta autolimitación representa una de las huellas ideológicas del pensamiento de Milton Friedman para quien la intervención pública social se justifica en dos terrenos: la seguridad y la justicia y la educación primaria. Realizar la educación secundaria o universitaria se considera una situación excepcional para la juventud. De ahí que aquéllos que quieran gozar de este «privilegio», deban «pagar o reembolsar sus costos a la comunidad nacional»³. Esta proposición constituye, sin duda, un agravio contra el principio de igualdad de oportunidades educativas que había caracterizado el desarrollo del sistema educativo en las décadas precedentes. En consonancia con ese principio, se pone fin al monopolio público de expandir el sistema educativo alentando al sector privado a hacerlo.

En **materia curricular**, las Directivas Presidenciales sientan también el principio de flexibilidad, de manera que los nuevos objetivos, planes y programas se adapten a las características de los grupos. Como se verá más adelante, la flexibilidad curricular facilitó y profundizó la segmentación de la calidad de la oferta educativa.

Las medidas de carácter descentralizador y privatizador llevan a transferir la administración de los colegios de enseñanza preescolar, básica y media a los municipios, dependientes en ese momento del Ministerio del Interior y regidos por alcaldes designados. La llamada **municipalización** de la educación será una de las medidas más controvertidas del gobierno militar, que dividirá a los actores sociales y políticos en el momento de pensar una educación para la democracia. Estas medidas significarán también la privatización del estatus laboral de los profesores y su atomización como cuerpo.

Otra de las modificaciones profundas del sistema escolar la vivió el cuerpo de **profesores**. Hasta 1980 los profesores de la educación preescolar, básica y media se encontraban bajo la dependencia del Estado, en tanto que funcionarios públicos, regulados por la legislación común a todos ellos, aunque el Estatuto Administrativo (D.F.L.

³ Directiva Presidencial sobre Educación, número 5.

338/1960) contemplaba un título especial para los empleados de los centros educacionales. En 1978, como resultado del paso de los Ministros de Educación de la Armada (1973-1978), el régimen aprueba la ley (D.F.L. 2.327/1978) que crea la carrera docente, considerada como bastante proteccionista de la estabilidad en el trabajo y que llevaría a niveles importantes en la organización burocrática de su trabajo. Las características principales son: una fuerte estabilidad en el puesto de trabajo; unas remuneraciones basadas en el principio “a igual función igual remuneración”; y una carrera en forma de escalafón de tal manera que para progresar, el profesor debía cumplir funciones administrativas o técnicas⁴. La ley, que duró dos años, llegó a su fin con la hegemonía de los economistas neoliberales. El término de la ley y la situación de estatización de la profesión docente que implicaba se resolvió con la descentralización radical el sistema.

A partir de entonces y dentro del conjunto de las modernizaciones neoliberales llevadas a cabo por el gobierno militar, los establecimientos educacionales son transferidos a la administración municipal. La legislación señalada deja entonces de aplicarse y las condiciones de trabajo del magisterio privado y municipal son reguladas por la recién aprobada Ley Laboral (D.L. 2.200/1978). El proceso fue llamado impropriadamente descentralización educativa, pues más que redistribuir el poder se trató de una transferencia de funciones a una instancia estatal, cuyos alcaldes eran designados por el poder central y además gozaban de escasa autonomía en el contexto de dictadura.

Como resultado de dicho proceso de traspaso y de la tendencia a la privatización del sector, los profesores perdieron su condición de funcionarios y todo lo positivo que el estatus de empleados públicos les había históricamente reportado: estabilidad en el empleo, seguridad social, derechos de participación, entre los más importantes. Las condiciones de empleo eran fijadas entre el empleador y el trabajador, con prohibición de negociar colectivamente. De acuerdo a la legislación, los empleadores sólo estaban obligados a pagar un “ingreso mínimo”, a partir del que podían fijar libremente las remuneraciones.

A pesar de las radicales transformaciones, el gobierno militar no se libera completamente de la responsabilidad educativa puesto que guarda las siguientes funciones: universalizar la educación primaria; elaborar los planes y programas y evaluar la educación en todos los establecimientos escolares, independientemente de su naturaleza jurídica; financiar la educación pública y en parte la semiprivada; nombrar los principales puestos de dirección de las universidades; nombrar a los alcaldes, que se convierten en realidad, en delegados del poder central frente a los colegios municipalizados.

⁴ Iván Núñez debe ser, sin duda, el autor más prolífico sobre la historia del magisterio chileno. Para el tema particular, ver “Políticas hacia el magisterio”, en Juan Eduardo García-Huidobro, *La Reforma Educacional Chilena*, Madrid, Editorial Popular, 1999, pp. 177-194.

Una de las medidas del gobierno militar que más ha estructurado el desarrollo de políticas educativas en democracia, ha sido la **Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza**. En las postrimerías del régimen militar, la Junta de Gobierno aprueba la Ley N° 18962 Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que había estado debatiéndose desde 1981. La LOCE afirma los principios de libertad de enseñanza, del papel subsidiario del Estado y la responsabilidad de la comunidad en materia educativa.

En un primer momento y desde una lógica política, los nuevos responsables ministeriales manifestaron voluntad de derogar una ley heredada de la dictadura y aprobada de manera inconsulta por los militares, un día antes de dejar el poder. Sin embargo, durante casi dos décadas la ley no fue derogada sino tan sólo modificada en varias oportunidades para introducirle cambios no mayores. Se mantuvieron en consecuencia, los principios que la sustentaban, especialmente el papel subsidiario del Estado en educación y la libertad de enseñanza.

El mantenimiento de la LOCE tras el cambio de régimen político merece un intento de análisis. En primer lugar, el Ministro de Educación de la época, Ricardo Lagos, heredó una Ley Orgánica cuya derogación, ciertamente era difícil por la falta de quórum en el Congreso⁵. En segundo lugar y, más importante aún a nuestro juicio, los *policymakers* de la democracia eran portadores de una concepción de gestión pública minimizada, que implicaba la defensa de un Estado, pequeño pero musculoso y no grueso y flácido, lo que probablemente hacía más difícil la derogación de la LOCE. De alguna manera, el modo de gestión pública que la ley recoge venía a responder a las críticas que muchos de los altos responsables del “nuevo” Ministerio de los noventa habían formulado durante la década precedente al Estado centralizador.

En definitiva, las políticas educativas de los militares vienen a romper algunos de los consensos más importantes sobre los cuales la educación chilena se había construido durante las décadas precedentes⁶:

- Primero, se pone fin al equilibrio entre un *Estado responsable* y orientador y la educación particular que cooperaba en la función educativa del Estado. A partir de 1981 el *Estado subsidiario* sustituye al *Estado Docente* y el principio de libertad de enseñanza se entiende como libertad de generar negocio con la educación.
- Segundo, se termina con el principio de igualdad de oportunidades sobre la base de garantizar acceso a la educación a todos los niños y jóvenes. El sistema se expandió gracias a la gratuidad de la educación en todos sus niveles, a la ampliación

⁵ Para aprobar, modificar o derogar normas legales a las cuales la Constitución confiere carácter de ley orgánica constitucional, se requiere de las 4/7 partes de los parlamentarios en ejercicio.

⁶ Este apartado recoge el texto de Iván Núñez, *Ruptura y Construcción de Consensos en la Educación Chilena*, Santiago de Chile, PIIIE, 1989, pp. 11-13.

de infraestructuras y a la existencia de ayudas a los educandos de menores ingresos. Las modernizaciones de los militares acaban con este principio y medidas, de manera que la calidad educativa depende de la capacidad económica de las familias.

- Tercero, la educación se entendía como un servicio público reconocido constitucionalmente. Con los militares, la educación ingresa al mercado y se convierte en un bien económico. Cuarto, se pone fin al pluralismo ideológico que caracterizaba el sistema educativo chileno. Además, la pedagogía chilena se basaba en el humanismo moderno y democrático. Sin embargo, con el gobierno militar, la doctrina del “humanismo cristiano” y de la “Seguridad nacional” permeaban los programas escolares. Además, la misma Constitución de 1980 en su artículo 8° excluye determinadas doctrinas y prohíbe el ejercicio de la docencia a los que las defienden.
- Por último, existía acuerdo sobre el respeto de la condición de empleados públicos de los profesores, su participación en la vida política y social y la existencia de sus gremios. El gobierno militar, sin embargo, termina con la actividad sindical del profesorado, con sus garantías laborales y con la vida de muchos de ellos.

Las forzadas transformaciones *modernizadoras* del régimen militar difícilmente dejarán de marcar la educación chilena del futuro. Y ello porque, entre otras razones, algunas modificaciones vinieron a corregir vacíos o problemas no resueltos de las políticas educativas del *Estado de compromiso* que lo precedió.

La reinstitucionalización de la *intelligentsia* nacional

Además de caracterizarse por la ejecución de transformaciones radicales en el campo económico y social, la primera década de gobierno militar fue también, y muy especialmente, un tiempo de mucha represión y miedo para los opositores al régimen militar. Buena parte de los intelectuales de izquierda tuvieron que exiliarse, otros fueron asesinados, torturados o perseguidos. Para muchos otros, los militares significaron la pérdida de su puesto de trabajo, la exclusión, o la censura. Como señala Puryear⁷, los análisis marxistas, estructuralistas, keynesianos, así como los economistas próximos a la izquierda o a la Democracia Cristiana, fueron expulsados de sus centros de trabajo y reemplazados por simpatizantes del régimen.

⁷ Jeffrey Puryear, *Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*, op. cit., p. 38.

En Chile, como en general en otros países de la región, el golpe de Estado trastornó la vida académica de las universidades y destruyó la vida intelectual del país. Frente a un gobierno autoritario y una ideología neoliberal, expulsados de los foros institucionales tradicionales como las universidades, proscritos y suprimidos otros foros normales de intervención y de expresión como los partidos políticos, el Parlamento y los medios de comunicación, los intelectuales y los políticos de izquierda especialmente, quedaron completamente huérfanos. En este contexto, la tarea prioritaria a partir de entonces era la de establecer condiciones mínimas de vida.

Lo sobresaliente de la experiencia chilena es la rápida reorganización de los foros de intelectuales durante el régimen militar. Aquella parte de la *intelligentsia* que decidió permanecer en el país encontró refugio intelectual en una suerte de “mercado informal del conocimiento” institucionalizado en los llamados Centros Académicos Independientes (CAI).

En este proceso, la Iglesia jugó un papel fundamental⁸. Lo interesante es que algunos miembros de la jerarquía eclesiástica asumen el respaldo de ciertos centros y programas académicos, no sólo como paraguas formal de ayuda a los refugiados, sino convencidos de que era necesaria la producción de conocimiento y de nuevas ideas en áreas como educación, género, pobreza, etc. Mientras que el Cardenal Silva Henríquez había estado en el corazón del progresismo del Concilio Vaticano II, otros como el Padre Cariola mantenían contactos con un *establishment* intelectual de las universidades de Chicago, Stanford, con las agencias internacionales como la Ford, la AID norteamericanas o la Iglesia Luterana de Suecia.

El número de personas trabajando en los CAI, aunque importante, varió en el tiempo. Según Nancy Barra-Zuman⁹, el Centro para la Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) concentró la mayor parte de investigadores con 77 personas, seguido por el Programa Interdisciplinario en Investigación Educativa (PIIE) con 32. Al igual que CIDE, otro centro que se había creado antes del golpe y dentro del espectro que va entre la Iglesia y el Partido Demócrata Cristiano, fue la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), consagrada al estudio, debate y publicaciones sobre la enseñanza superior. Según señala Gonzalo Tapia¹⁰, el conjunto de las Organizaciones

⁸ A modo de ejemplo, en 1975 se funda la Academia de Humanismo Cristiano, centro del Arzobispado de Santiago, cuya figura sobresaliente era el Cardenal salesiano Raúl Silva Henríquez.

⁹ Nancy Barra-Zuman, *Educational Research and Educational Policy under the Chilean Military Regime: 1974-1984*, Tesis para el grado de Doctor de Educación, Universidad de Harvard, 1987.

¹⁰ Gonzalo Tapia, “El papel de las Organizaciones No-Gubernamentales en la democratización del país”, en PIIE, *Educación y transición democrática. Propuestas de políticas educacionales*, PIIE, Santiago de Chile, 1989, p. 200.

No Gubernamentales –incluidas las que llamamos aquí CAI– de ese momento eran más de 500 y acogían a alrededor de 12.500 personas, en su mayoría profesionales, técnicos y especialistas de nivel medio, aunque algunas disponían de equipos de alto nivel (FLACSO, CIEPLAN, SUR, PIIE, CIDE).

En general, los Centros Académicos Chilenos fueron aceptados e incluso tolerados por el régimen militar¹¹. En esas circunstancias, abocados a reencontrarse con su vocación, ellos buscaron convertirse en intelectuales específicos, profesionalizados en torno a la investigación de un subcampo particular de las ciencias sociales.

Esta suerte de *aggiornamento* ideológico que experimentó la *intelligentsia* chilena se verá también reflejada en la naturaleza de los temas investigados en los CAI. Durante los años 1970 predominó una actividad “intramuros” centrada en los debates sobre las causas y las responsabilidades por la pérdida brutal de la democracia, la naturaleza del nuevo régimen y las implicaciones de las transformaciones militares para el país. A partir de principios de los años ochenta, y en particular tras la crisis económica y social que vivió Chile en 1982, se comenzó a vislumbrar la caída del régimen militar. La euforia social que vivió el país se trasladó también al interior de los CAI donde los investigadores, acérrimos opositores a Pinochet, comenzaron a producir trabajos de tipo propositivo. Además de la crítica intelectual del modelo socioeconómico y educacional vigente, se comenzó entonces a investigar y a producir documentos desde la perspectiva del posible advenimiento de la democracia.

Aunque tan sólo tolerados en el interior del país, la mayoría de los centros disidentes, como fue el caso de PIIE y CIDE en el campo de la educación, estuvieron, sin embargo, en el epicentro de flujos intelectuales y financieros internacionales. Esta doble apertura influiría en la transformación posterior del universo ideológico de la *intelligentsia* y determinaría, tanto cuantitativa como cualitativamente, la producción de conocimiento realizada en su seno durante los años ochenta. La “circulación internacional de intelectuales”, señala Norbert Lechner¹², redujo el provincialismo a menudo resultante de un “europeísmo acrítico” y facilitó el alejamiento del pensamiento político de las estructuras de los partidos. A la cooperación internacional le preocupaba que sus fondos no fueran solamente un medio de vida para intelectuales y universitarios refugiados en los CAI de la persecución militar. Las agencias internacionales presionaron siempre buscando resultados de investigación instrumentales para políticas susceptibles de realizarse en

¹¹ Sobre las razones de los militares para tolerar los CAI ver, José Joaquín Brunner y Alicia Barros, *Inquisición, Mercado y Filantropía. Ciencias sociales y autoritarismo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. op. cit.*, pp. 151-154.

¹² Norbert Lechner, “De la révolution à la démocratie. Le débat intellectuel en Amérique du Sud”, p. 5; Ver Nancy Barra-Zuman, *Educational Research and Educational Policy under the Chilean Military Regime: 1974-1984, op. cit.*, p. 123.

contexto democrático. Por lo tanto los proyectos se elegían en general con criterios académicos pero también sociopolíticos con el fin de mantener una investigación académica disidente, diferente a la oficial.

Entre el desencanto de mitos y la ruptura de consensos

A partir de la segunda mitad de los años setenta especialmente, los análisis en el seno de los foros de investigación educativa, como PIIIE y CIDE estuvieron condicionados por el abandono del enfoque marxista y por la “preocupación de los intelectuales por arraigar la democratización en los problemas concretos del común de los mortales”, como indica Lechner¹³. La superación del paradigma marxista en sentido amplio y el agotamiento de corrientes socioeducativas tradicionales (funcionalismo, empirismo metodológico y el reproductivismo) en sentido estricto, llevan a los investigadores a pensar la educación de manera distinta¹⁴. La educación deja de conceptualizarse como un bien social, que asegura la integración social y/o el desarrollo económico; deja de entenderse como un medio automático para contribuir a la igualdad de oportunidades; se critican visiones demasiado optimistas respecto a lo que la educación puede lograr, como es el caso de la teoría del capital humano.

A partir de entonces se empieza a creer que la crisis de la educación proviene menos de la educación misma que de la particular manera como ésta se estaba realizando. Este diagnóstico lleva a una conceptualización distinta de la educación, a la interrogación sobre sus objetivos cuya consecución no estará ligada al criterio de calidad educativa. El giro conceptual no es menor: se espera que la enseñanza provea al educando de las herramientas culturales específicas que le permitan desenvolverse bien, ya sea individual o colectivamente, ya sea como fontanero o como filósofo. En consecuencia, la mirada macroestructural y sistémica que había predominado hasta entonces es sustituida por aproximaciones particulares, ligadas a los procesos subjetivos y micro de la educación, a los contenidos de ésta y al comportamiento de los actores implicados. El nuevo enfoque pragmático que adopta la investigación centrándose sobre los “problemas concretos del común de los mortales”, es decir, sobre los “microproblemas” educativos que afectan a la sociedad, tiene que ver probablemente con la incapacidad de los modelos teóricos anteriores (reproductivismo, y teoría de la dependencia) de explicar una actividad, como la educativa, que está influenciada en los setenta y ochenta por múltiples factores sociales.

¹³ Norbert Lechner, “De la révolution à la démocratie. Le débat intellectuel en Amérique du Sud”, p. 8.

¹⁴ Ver Carmen García, *Producción y transferencia de paradigmas teóricos en la investigación socio-educativa*, Caracas, Fondo Editorial Tropykos, 1987. Marcela Gajardo, *Educational research in Latin America: highlights and trends*, Santiago de Chile, FLACSO, 1986.

Desde ese momento y dentro de los límites impuestos por el contexto dictatorial, los investigadores asumen una cierta ética de la responsabilidad intelectual. Esta se traduce en una actividad investigadora más pragmática, que se acerca, fundamentalmente a partir de la década de los ochenta, a temas que tienen que ver con realidades concretas de la sociedad.

Esta cierta liberalización que se produce en el terreno epistemológico, político y metodológico tiene que ver también con el debilitamiento de la tradición omnipresente que tenían los partidos políticos en el mundo académico chileno¹⁵.

Otra de las críticas que surge desde los foros disidentes se dirige a uno de los mitos más extendidos y que tienen que ver con la funcionalidad de la educación. Tradicionalmente se había afirmado que uno de los principales aportes de la educación a la democratización social consistía en ofrecer igualdad de oportunidades educativas para todos, entendida como el logro de acceso universal a la escuela y del beneficio de la misma calidad educativa. A partir de la investigación, se empieza a proponer la necesidad de prestar atención a “otros aspectos de la igualdad educativa, quizá más determinantes de un eventual impacto democratizador de la enseñanza” como “la igualación de los resultados internos del proceso educativo”. Esto supone trasladar la acción del Estado de la uniformidad de la oferta a la discriminación positiva que beneficia preferentemente a quienes muestran mayores déficits educativos y, por tanto, tienen mayores necesidades. De ahí que la acción pública a partir de 1990 se traslade a la ejecución de acciones focalizadas, como el emblemático Programa de las 900 Escuelas.

Por último, se rechazan las posturas tradicionales que, en cuanto a los procesos de enseñanza-aprendizaje, reducen el cambio educativo a modificaciones en los contenidos y métodos de enseñanza. Este planteamiento olvida, según se señala desde los foros de expertos, que lo fundamental en este aspecto radica en alterar el modo de aprendizaje. De manera que se propone “un esfuerzo capital de transformación de las formas de aprendizaje y de las relaciones sociales instituidas en términos que destierren el verticalismo autoritario, el dogmatismo y la pasividad. Se trata de lograr que en la escuela los alumnos “aprendan a aprender”.

En definitiva, al mismo tiempo que se hace el duelo de las pérdidas educativas resultantes de las medidas modernizantes militares, los investigadores en educación revisan críticamente durante los 80 ciertos planteamientos históricos que en materia educativa eran propios a la *intelligentsia* de centro-izquierda en general y, en particular, de los expertos en educación. En realidad, el desarrollo de una conciencia democrática y el conocimiento producido por la propia investigación en los CAI permitieron romper con

¹⁵ Ver sobre este tema el interesante trabajo de José Joaquín Brunner y Alicia Barrios, *Inquisición, mercado y filantropía. Ciencias sociales y autoritarismo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, p. 78.

algunas ideas que la cultura política había elevado a la categoría de “mitos” durante las décadas precedentes, al tiempo que se hacía la crítica de las “parodias modernizantes”¹⁶ de los Chicago boys.

De la construcción de consensos a la institucionalización de un diferente modelo educativo

La ruptura con ciertos mitos y consensos educativos operada en los Centros Académicos Independientes daría lugar a una serie de acuerdos, que devendrían el germen del modelo educativo de la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI. El análisis crítico fue, por lo demás, también constructivo pues se “reciclaron” ciertos *policy legacies* neoliberales aunque van a ser limpiados de sus dimensiones perversas, en particular el control político e ideológico.

Mejorar la calidad y la equidad

Los problemas de la mala calidad y de la falta de equidad en la educación escolar constituyen dos de los aspectos centrales de los debates y de la investigación en el seno de los Centros Académicos Independientes. Las disparidades en el rendimiento escolar se acrecientan aún más según el nivel socioeconómico, el tipo de dependencia administrativa del colegio (municipal, particular subvencionado y particular pagado) y la situación geográfica del colegio (rural o urbana).

Los resultados nacionales que arroja el Sistema de Medición de la Calidad y de la Equidad en Educación (SIMCE) fundan las “acusaciones” de los investigadores contra la educación, a la que consideran potencialmente responsable del aumento de las desigualdades sociales. En las conclusiones de un emblemático encuentro realizado en la sede del CIDE a mediados de los años 80 al que asistieron incluso expertos en educación afines al régimen militar existió consenso en afirmar que “la educación no está igualando, ni siquiera reproduciendo, sino potenciando la desigualdad cultural entre los grupos socioeconómicos”¹⁷. La novedad desde el punto de vista conceptual es que la mala calidad de la educación se asocia con un sistema educativo socialmente injusto.

Se produce entonces un cambio significativo en la concepción de la educación. En efecto, desde mediados de la década de los 80, se afirma que la justicia educativa no

¹⁶ El término “parodia” aparece en Iván Núñez, *Ruptura y Construcción de consensos en la Educación chilena*, op. cit., p. 11.

¹⁷ Cristián Cox (ed.), *Hacia la elaboración de consensos en política educacional: actas de una discusión*, p. 257.

significa garantizar el acceso y la permanencia de los niños en la escuela, sino garantizar la igualdad en el acceso al conocimiento o, lo que es lo mismo, asegurar la igualdad en los resultados, es decir, en el conocimiento y en las destrezas adquiridas para desenvolverse en el mundo productivo y como miembros de una sociedad. Desde este punto de vista, la escuela no puede dar un tratamiento uniforme a todos los niños, pues estos no son todos iguales, sino que deben introducirse mecanismos de discriminación positiva. El consenso en los foros de expertos se inscribe en la evolución del pensamiento educativo internacional. Desde foros internacionales sobre educación como la UNESCO se señala que son pocos aquellos que admiten que “democratización de la enseñanza sea sinónimo de acceso, ni siquiera de permanencia; por el contrario, una verdadera democratización exige ahora el éxito en el resultado del proceso educativo”¹⁸.

En el sistema educacional chileno que es pensado en los CAI, no es el mercado el que decide la calidad de la educación, ni la equidad se asemeja a las políticas asistenciales del modelo neoliberal. Se estima que ambas metas requieren de una intervención pública importante, lo que implicaba una necesaria redefinición del papel del Estado en materia educacional.

Nueva concepción del papel del Estado en educación

Una de las ideas con las que se rompe en el seno de los CAI, es que el Estado Docente sea condición necesaria para una educación democrática. Algunos trabajos señalan incluso que la educación pública no ha sido en sí misma automática y universalmente democrática. Aunque haya favorecido la incorporación de los diversos sectores escolares, mantuvo un carácter selectivo y discriminatorio tanto en la oferta educativa como en la calidad. Además, su funcionamiento institucional, de manera centralizada y burocrática, poco abierto a la participación, reafirma su naturaleza poco democrática¹⁹.

Las investigaciones más específicas sobre la historia de la educación chilena apoyan la tesis de que el “Estado compromisario y burocrático” había sido históricamente el primer responsable del debilitamiento del cambio educativo. Las escuelas gestionadas por el movimiento obrero, el movimiento gremial, las escuelas experimentales, los “apóstoles” de la renovación del sistema, son ejemplos del freno puesto por el Estado a las demandas de autonomía de diferentes actores²⁰. Ya antes de 1973

¹⁸ UNESCO, *Sobre el futuro de la educación. Hacia el año 2000*, Madrid, Narcea, 1990. Ver especialmente Cap. II, Parte 3, “Hacia la igualdad de oportunidades”, pp. 91-103.

¹⁹ Ver sobre este tema, Iván Núñez y Rodrigo Vera, “Elementos para repensar el cambio del sistema educativo en un proceso de democratización”, *op. cit.*

²⁰ Ver de Iván Núñez, *Desarrollo de la Educación Chilena hasta 1973*, *op. cit.*; del mismo autor, *Cambiar la escuela básica: estrategias y actores para su democratización*, *op. cit.*

existían críticas a la concepción del Estado Docente. Las tesis de Mario Leyton²¹, influyente *policymaker* del gobierno de Eduardo Frei en los sesenta, abogaban por una educación que fuera responsabilidad de todos y no como tarea exclusiva del Estado: “La Comunidad Educativa Nacional se funda en el reconocimiento de derechos y de deberes de cada chileno frente a la gran tarea de la educación para todos. En este sentido, el Estado que dispensa la educación será sustituido progresivamente por la comunidad organizada en el plano nacional, regional y local, que autogenerará la educación según un proceso de transferencia del poder de decisión, de planificación y de ejecución de las tareas educativas.

De manera que en muchos de los trabajos de los expertos educacionales de principios de los años 80, el Estado Docente es reemplazado por un “Estado facilitador”, que “allega y distribuye recursos, que apoya iniciativas locales y de base y que se responsabiliza sólo de un mínimo de tareas...” o de “uno ‘orientador’, que señale grandes metas y un marco amplio y flexible para el desarrollo de la educación” o uno “cautelador de la integración nacional, opuesto a la segmentación clasista de la educación”²². O bien se habla de un “Estado movilizador”²³, que libere energías sociales, coordine la movilización de fuerzas sociales, promueva la movilización de recursos, apoye la creación de condiciones para la transformación de la educación por agentes. El Estado Docente es reemplazado por un “Estado Educador”²⁴ de la sociedad, de manera que ésta sea capaz de adoptar decisiones sobre sus propios problemas. En resumen, los diferentes trabajos analizados coinciden en señalar la necesidad de modificar las funciones del Estado y su tamaño.

Una caracterización académica de la evolución del papel del Estado, en concordancia con la evolución del modelo de desarrollo económico, caracteriza el período de 1929-1970 como la del Estado “empresario y social”²⁵, la década del 80 como la del Estado subsidiario y la del 90 como la del Estado que no es “remero” (productor de servicios) sino “timón”²⁶, que financia, regula, evalúa e incentiva, pero no administra. A partir de 1990 el cambio de enfoque conceptual lleva a sustituir la administración burocrática

²¹ Mario Leyton, *La experiencia chilena: la reforma educacional 1965-1970*, Santiago, CPEIP, 1970, vol. III.

²² Iván Núñez y Rodrigo Vera, “Elementos para repensar el cambio del sistema educativo en un proceso de democratización”, *op. cit.*

²³ Iván Núñez, *Cambiar la escuela básica: estrategias y actores para su democratización*, *op. cit.*, p. 23.

²⁴ Iván Núñez y R. Hevia, “La descentralización educacional” en PIIE, *Educación y Transición Democrática. Propuestas de políticas educacionales*, Santiago de Chile, PIIE, 1989, p. 38.

²⁵ Rolando Franco, “Paradigmas de la política social en América Latina”, en Raúl Urzúa (ed), *Cambio Social y Políticas Públicas*, Santiago de Chile, CAPP, Universidad de Chile, 1997, pp. 215-232.

²⁶ David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector*, New York, A Plume Book, 1993.

dirigista y centralizadora, por las funciones de orientación estratégica, de regulador a distancia, de impulsador de autonomía y de evaluación de resultados. Estamos frente a una “agencia central”²⁷, que además de usar sus herramientas tradicionales de la norma y el presupuesto utiliza instrumentos de información, evaluación e incentivos; externaliza funciones y crea redes de apoyo en la sociedad; vela proactivamente, a través de programas y estrategias específicas y sostenidas en el tiempo, por la calidad y la equidad del sistema educativo. En definitiva, sería un error analizar el tipo de Estado que se dibuja desde principios de los años 90 en Chile como una continuación de aquél diseñado por los neoliberales de Chicago.

Revalorización de la sociedad civil

La sociedad civil adquiere una importancia crucial en las estrategias del cambio educativo. Aunque esta idea estaba presente en el discurso del gobierno militar, la proposición de la *intelligentsia* disidente busca legitimar la idea de “poder local”, de “participación de la comunidad” que se encuentra en el corazón del modelo neoliberal chileno. Lo interesante es que este nuevo enfoque encuentra puntos en común con la concepción del Estado de la perspectiva neoliberal, en el sentido que ambas visiones comparten la idea de una transformación social desde la sociedad misma y no desde el monopolio del Estado²⁸.

Pero lógicamente las percepciones difieren en cuanto a las formas de superar el estatismo. Mientras que para la derecha más liberal el mercado es el elemento “liberador”, para los integrantes de los CAI, se trata de impulsar la descentralización y el desarrollo de organizaciones sociales. Ello no supone la negación simple y llana de todo tipo de intervención del Estado, sino que se reconoce la necesidad de plantear una nueva forma de intervención y de control estatal. Para Alejandro Foxley²⁹, la búsqueda de una democratización estable pasa por un doble movimiento: “hacia una mayor participación en las decisiones y hacia una mayor autonomía de las organizaciones en el plano político”, mientras que en lo económico “se requiere una acción decidida, selectiva y eficiente” del Estado.

La revalorización de la sociedad civil tiene que ver además con la necesidad de pensar el Estado en democracia. Probablemente ello no se hubiese producido sin la

²⁷ Cristián Cox, *La Reforma de la Educación Chilena: contexto, Contenidos, Implementación*, op. cit., p. 19.

²⁸ Pilar Vergara sostiene que tras la crisis de 1982, se produce una reformulación del ideal antiestatista neoliberal: del antiintervencionismo doctrinario se vuelve al antiintervencionismo flexible de la Derecha tradicional chilena. P. Vergara, *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, op. cit., pp. 252-260.

²⁹ Alejandro Foxley, “Algunas condiciones para una democratización estable: el caso de Chile”, op. cit., p. 167.

influencia de las ideas neoliberales sustentadas sobre un *Estado mínimo* y sin la profunda represión social por parte del Estado autoritario. En el campo particular de la investigación social y educativa, la apreciación de lo local, de lo comunitario, de lo étnico, de los temas de género, de las experiencias y casos particulares frente a los modelos universales provenientes del Estado, parece estar ligada además a una razón particular. Desde la situación de marginalidad, de atrincheramiento en los “centros disidentes” en que vivían decenas de intelectuales, se hizo más viva que nunca la utopía democrática de fortalecimiento de la sociedad civil, de la autogestión comunitaria y local y de las autonomías de la escuela y de la profesión docente.

Los caminos adoptados para llevar a cabo las transformaciones sociales han sido en la actual democracia lógicamente distintos a las experiencias del pasado dictatorial. Desde los foros de expertos y particularmente desde los foros de la política, se hace del consenso y de la participación ciudadana dos argumentos que fundan la retórica del diferente estilo de formular políticas públicas. Sin embargo, la cuestión de la participación de la comunidad en los asuntos educativos solo se ha institucionalizado a medida que la gobernabilidad de la joven democracia chilena parecía estar asegurada. En los años 1990 son escasas las iniciativas legislativas que crean verdaderas condiciones de participación ciudadana en los asuntos escolares o en la gestión de los colegios y liceos. El desafío político para los abogados del camino del consenso es encontrar los espacios donde puedan convivir la expertise tecnocrática y, las pretensiones de los profanos a participar en la deliberación y en la negociación pública.

La llegada del Presidente Ricardo Lagos al gobierno el año 2000 va a fortalecer la oferta de escenarios institucionales y de procedimientos de consulta y de negociación en diversos sectores (trabajo, equidad, salud, previsión social, ...). No obstante, el desafío político para los abogados del camino del consenso es encontrar los espacios donde puedan convivir, por un lado, la expertise tecnocrática y, por otro, las pretensiones de los profanos a participar en la deliberación y en la negociación pública.

A pesar de las experiencias de la última década, la tecnocratización de la decisión pública caracteriza al Estado postneoliberal desde el año 1990 hasta la actualidad. La apelación a saberes científicos y profesionales de los *Chicago boys* de ayer y de los expertos ministeriales de la democracia de hoy no parece responder a las expectativas de la comunidad educativa del siglo XXI.

Saldar la deuda social con el Magisterio

El análisis de diferentes documentos sobre la situación de los profesores tras las reformas neoliberales es concluyente sobre su profundo deterioro. Se estima que con el Estado subsidiario y la privatización de las relaciones laborales, el trabajo de los profesores es

totalmente inestable y queda a merced de las arbitrariedades de las autoridades municipales. El Código del Trabajo por el que empezó a regirse la relación entre el profesor y sus empleadores (municipio y particulares) no reconocía la especificidad de la labor docente ni los derechos de la legislación anterior. Las remuneraciones no correspondían a la calificación y han descendido sensiblemente con el régimen militar. La formación profesional ha sido dañada por la escasa acción del Estado en el perfeccionamiento y por el deterioro del sistema universitario, especialmente la carrera de pedagogía. El control político fue grande, se realizaron numerosas exoneraciones, no se reconocieron las organizaciones gremiales, sino que se impuso en 1974 el oficialista Colegio de Profesores, hasta que en 1985 se celebraron las primeras elecciones en las que triunfó una lista de centro-izquierda. Al eliminarse la condición de “profesor de Estado”, de “obrero intelectual” de un proyecto de construcción nacional en el que “gobernar es educar”, se produjo además un socavamiento de las bases sobre las que el profesor había asentado la construcción simbólica de su identidad de clase³⁰.

Frente a este diagnóstico, la propuesta desde los CAI busca resolver la situación a través de una política integral y no de medidas que tiendan a resolver aisladamente alguno de los problemas señalados. El PIIE propone detalladamente la adopción de un conjunto de medidas a llevarse a cabo entre 1991 y 1993, como la creación de una Comisión de redacción del Estatuto de la Profesión Docente, que “deberá elaborar el proyecto antes de diciembre de 1990” a partir del anteproyecto que el mismo Colegio de Profesores, ahora con directiva electa, había enviado al Gobierno en 1987 y que éste no consideró³¹.

Los lineamientos generales del Estatuto de los Profesionales de la Educación, por su nombre oficial, que fue aprobado finalmente en 1991 bajo el gobierno democrático, aparecen ya demandados a mediados de los años ochenta por actores del campo político-social de la oposición y por los investigadores educacionales desde los CAI³². Del análisis de los documentos producidos en estos Centros la creación del Estatuto aparece como una medida insoslayable de una futura agenda democrática. En el seno de la emblemática reunión mantenida en el CIDE en 1985, fueron consensuadas tres tipos de medidas: “Un estatuto del docente que reconozca la especificidad de su función y regule

³⁰ Un estudio sobre los efectos que tuvieron las medidas neoliberales y de ajuste a la deuda externa sobre los profesores se encuentra en Larissa Adler y Ana Melnick, *Neoliberalismo y clase media: el caso de los profesores de Chile*, Santiago de Chile, Ed. DIBAM, Centro de Investigación Diego Barros Arana, 1998.

³¹ PIIE, *Educación y transición democrática. Propuestas de políticas educacionales*, Santiago de Chile, 1989. Esta publicación contó con la ayuda de la Swedish Agency for Research Cooperation, SAREC.

³² Sobre las demandas concretas de los diferentes actores ver Cristián Cox, *Propuestas políticas y demandas sociales. Las propuestas: Educación, op. cit.*

la estabilidad en el cargo; la vuelta de la formación a las universidades; y, por último, el establecimiento de organizaciones gremiales representativas y democráticas”³³.

La demanda de aprobación del Estatuto Docente buscaba saldar una deuda social generada por las medidas neoliberales de los ochenta, con aquellos que constituían el “alma” del sistema educativo. Se concibió como una forma de pagar la “deuda social que la sociedad chilena tiene con su magisterio” y de lograr que el profesorado esté “en paz con el Estado”, como señaló el Ministro Ricardo Lagos con motivo de su aprobación.

Con el Estatuto Docente se pretendía mejorar la profesionalización de los docentes, considerada una condición fundamental para elevar la calidad de la educación, mejorar la calidad de la educación mediante la creación de condiciones profesionales y laborales que faciliten el desempeño óptimo de los profesionales; mejorar las remuneraciones fijando mínimos nacionales de ingresos; garantizar una mayor equidad, haciendo justicia a los profesores que trabajan en los lugares marginales o en condiciones difíciles.

El Estatuto Docente supuso una ruptura con el estilo de gestión del sistema pre 1973 y el del gobierno militar. En efecto, se trata de un aporte a la concepción de un Estado “timón”, que regula nacionalmente las condiciones de empleo y crea una base común de derechos y de remuneraciones. Pero, al tiempo, el Estatuto consolida la descentralización educativa, puesto que se mantiene la dependencia de los docentes del municipio, que fue una de las transformaciones descentralizadoras mayores de los militares.

Mantenimiento de la Municipalización

Tanto en el caso de la municipalización como en el del régimen de dependencia laboral del profesorado, los debates y controversias se situaron alrededor de la vuelta o no al Estado Docente y más precisamente, sobre la manera del Estado de regular, de intervenir en el sector.

Al final, se acordó mantener la gestión municipal de los establecimientos escolares. A pesar de las críticas de parte de algunos de los actores políticos y de buena parte del magisterio, el consenso político y técnico sobre el mantenimiento de la municipalización tiene que ver con la preeminencia de un referente educativo que admitía la descentralización de la gestión directa de las escuelas dentro del marco dado por un Estado educativamente activo y responsable, lo que le diferenciaba del Estado ausente del modelo neoliberal. El mantenimiento de la municipalización se explica además por al menos dos otras razones de orden distinto.

³³ Cristián Cox, *Hacia la elaboración de consensos en política educacional: actas de una discusión*, op. cit., p. 175.

La primera razón responde a una exigencia de arquitectura política, de coherencia global del programa de la Concertación. Esta le asigna al municipio una importancia crucial en el proceso de descentralización y de democratización del país, aumentando el peso político y económico de las regiones y comunas y la búsqueda de la participación social efectiva. No se trata de mantener la “farsa” de la privatización y de la municipalización inconsultas y autoritarias del régimen pasado, sino de favorecer la descentralización administrativa, financiera y pedagógica desde la premisa que la educación es uno de los primeros “campos experimentales de una democracia participativa”³⁴. Se trata de perfeccionar la gestión local de la educación pública, desde un marco de democracia participativa.

La segunda razón que amaina las tentativas corporativas y algunas políticas de regresar al Estado Docente tiene que ver con la regulación de la situación del cuerpo de profesores. Si aún quedaban algunos argumentos para demandar la vuelta a un Estado centralizador, la aprobación varios meses después de recuperada la democracia, del Estatuto de los Profesionales de la Educación, podía sentirse como un mecanismo suficiente de recentralización. La idea de fondo, que es introducida en realidad por el régimen militar y que prevalece en los trabajos y discursos de los actores gubernamentales y de los expertos en educación es que para que el Estado regule, no es necesario administrar.

Oportunidades de institucionalización de los consensos de los expertos

Cambio de régimen político

Utilizando la metáfora de John Kingdon³⁵, el cambio de régimen político a partir de 1990 abriría una “ventana” para traducir el programa educativo de la Concertación de Partidos por la Democracia en políticas públicas concretas. A ello hay que añadir otro factor fundamental: la elección de los asesores o expertos del nuevo Gobierno.

En su trabajo sobre las políticas sociales en Suecia y Gran Bretaña, Hugh Hecló³⁶ considera que los expertos situados en posiciones clave al interior del Estado son un factor mayor en la comprensión del proceso de formulación de políticas públicas. En su análisis sobre la elaboración de la agenda política, Roger W. Cobb y Charles D.

³⁴ Iván Núñez y Rodrigo Vera, “Elementos para repensar el cambio del sistema educativo en un proceso de democratización”, *op. cit.*

³⁵ John Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collings College Publishers, 1995, ver especialmente capítulo 8, “The Policy Window, and Joining the Streams”.

³⁶ Hugh Hecló, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, *op. cit.*

Elder³⁷ señalan también que para que un problema público determinado pase a integrar la “agenda de gobierno”, entre otros elementos, es necesario que “las personas indicadas” se encuentren en el lugar adecuado y en el momento justo, para no dejar pasar la oportunidad o la coyuntura.

Sería difícil comprender la preeminencia de las propuestas educativas de los CAI chilenos sin tener en cuenta la posición privilegiada que ocuparon los expertos en el campo de poder. Situados a veces en la interfase entre políticos y tecnócratas, ocuparon puestos de alta responsabilidad política y técnica en el Ministerio de Educación. Esas “personas indicadas” son el Ministro de Educación Ricardo Lagos y su equipo de asesores expertos procedentes de diferentes CAI. Los asesores fueron cuidadosamente elegidos tanto por el conocimiento acumulado gracias a años de investigación como, desde luego, por la afinidad política que les unía. Según señala el mismo Ministro³⁸: “Lo primero que yo quisiera decir sobre este tema es que fui un Ministro muy afortunado, muy privilegiado, porque durante los últimos años del régimen militar se había configurado en un conjunto de centros académicos, una capacidad colectiva de pensamiento en materia educacional, de políticas educacionales, del quehacer de los profesores. Cuando el Presidente Aylwin me invitó a asumir la cartera de Educación, trabajé intensamente esos dos meses y me di cuenta de que había un grupo cohesionado, con políticas modernas, que no estaban planteando una mirada nostálgica del pasado, sino que querían plantear un desafío hacia el futuro”.

Leadership de los Centros Académicos Independientes

La reducida gama de elaboradas propuestas educativas provenientes de otros foros distintos a los Centros Académicos Independientes fue una razón fundamental que permite explicar el grado de influencia de los expertos en la agenda educativa de la democracia. Ciertamente en el contexto de dictadura, era muy débil el debate público dados los escasos espacios de expresión de la sociedad: los medios de comunicación estaban censurados o sesgados, las universidades vigiladas, los partidos políticos centrados en la dialéctica dictadura-democracia. De alguna manera los CAI llenaron el vacío de opinión pública que se dio durante casi dos décadas en Chile. Estos expertos realizaron propuestas de política escolar que superaron la discusión público/privado y se centraban en focos que otros silenciaron: una nueva relación entre el Estado, la educación y la sociedad, la

³⁷ Charles D. Elder y Roger W. Cobb, “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en Luis F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa, 1996, pp. 77-104.

³⁸ Intervención de Ricardo Lagos, en estudio realizado por el BID y dirigido por Viola Espínola, sobre la perspectiva de cinco Ministros en la Reforma Educacional en Chile. Informe Preliminar, mayo de 1998.

necesidad de mejorar la calidad educativa y de aumentar la equidad en su distribución. Más aún, sus trabajos reflejan la búsqueda de la síntesis perdida en la década de los años 70 y 80: la de una articulación viable entre crecimiento económico y desarrollo social en un marco de democracia. Ellos consiguieron traducir esta poderosa combinación en un conjunto de políticas, objetivos, criterios, medidas e instrumentos, es decir, en un programa de gobierno.

Otra razón que explica el leadership de los CAI frente a otros sectores se encuentra en la reducción del componente ideológico en las investigaciones escolares. Este aspecto podría interpretarse como que, al menos aparentemente, las proposiciones del mundo científico eran más ciertas que aquellas procedentes de otros foros sesgados por ideologías o intereses corporativos.

Fue la *intelligentsia* de izquierda experta en educación la que supo ajustar el papel de la educación escolar a las necesidades de una sociedad transformada por los imperativos internos de democracia y de justicia social y a las exigencias de un mundo globalizado que hacía del conocimiento una de las bases de la competitividad de los sistemas productivos de los países. Esta capacidad de aprendizaje y de acomodación a las transformaciones que vivió Chile durante casi dos décadas por un lado, y a la evolución del mundo en el plano externo, por otro, fueron determinantes en la influencia de estos expertos en el proceso de *policymaking* de los noventa.

Hacia un Estado Postneoliberal

Después de dos décadas de gobierno militar y de hegemonía de los *Chicago boys*, el entusiasmo por el neoliberalismo disminuyó en Chile al tiempo que en otros países latinoamericanos y de la OCDE. Expertos, científicos y políticos se ven interpelados por esta realidad y comienzan a buscar nuevas alternativas sin volver a las prácticas y experiencias del pasado.

En la historia reciente de las políticas escolares en Chile se observan tres momentos distintos y no dos como a veces recoge la literatura: el Estado de Bienestar criollo, el Neoliberalismo y el Postneoliberalismo³⁹.

El desafío en esta parte del trabajo es tratar de aproximarnos a una caracterización del Estado social chileno post-Pinochet, post-Chicago boys. La pregunta central es

³⁹ En varios trabajos Sonia Draibe y Manuel Riesco hablan del Estado Desarrollista de Bienestar Social Latinoamericano, de la estrategia del Consenso de Washington y del Neo-Desarrollismo de Bienestar Social Latinoamericano. Ver especialmente El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo. Madrid. Fundación Carolina, CeALCI, Documento de Trabajo 31, 2009.

¿Cómo definir el modelo social actual que rechaza tanto el universalismo homogeneizante y antidemocrático del viejo Estado de Bienestar pre 1973, pero también rechaza la reducción neoliberal del Estado de Bienestar a las “redes de seguridad”?

El modelo social postneoliberal en construcción constituye la respuesta del Estado y de otros actores a las consecuencias sociales planteadas por el Estado maximalista y paternalista de los años 1970. Al mismo tiempo propone conjurar los dos pecados originales del modelo neoliberal: la pasividad del Estado y la virtud del mercado para asegurar él sólo el bienestar social.

¿Qué significa la noción de Estado postneoliberal?

- El Estado postneoliberal es un tipo de Estado que trata de asegurar, al mismo tiempo, cuatro objetivos principales que han atravesado la historia de la educación chilena y que han sido difíciles de conciliar: el derecho a la educación, la libertad de enseñanza, la participación de la familia y de la comunidad y el papel del Estado.
- El Estado postneoliberal confirma la erosión del modelo de Estado tutelar, burocrático y paternalista del clásico modelo de Estado de Bienestar.
- Rechaza la monopolización que hiciera el Estado de las funciones de solidaridad social. En esta perspectiva, la responsabilidad del bienestar está compartida entre el Estado, el mercado, la familia y la comunidad.
- Denuncia las falencias del modelo neoliberal de mercado de los años 1980: pobreza creciente, desigualdades sociales en aumento, fragmentación social, inestabilidad social.
- Rechaza la reducción del Estado de Bienestar a las “redes de seguridad”; critica las consecuencias sociales de los principios rectores de las políticas sociales y económicas neoliberales como la austeridad fiscal, la búsqueda permanente de eficiencia y el modelo de elección.
- Significa un cambio en la relación entre la economía y lo social. En efecto, existe consenso cada vez más extendido no solo en Chile sino a nivel internacional según el cual lograr con éxito los objetivos sociales puede contribuir al progreso y a la eficiencia económica por lo que el sector social es una buena inversión para la economía.
- Significa un cambio en la relación entre la economía y la educación. La perspectiva en que se sustenta hace de la inversión en educación una de sus características fundamentales. Los Estados que van a ganar en la economía globalizada actual serán los que son innovadores y han invertido en su capital humano.

- Aparece en un momento en el que la ciudadanía se torna hacia el Estado solicitándole mayor responsabilidad, mayor financiamiento, mayor seguridad, más justicia social, instituciones más transparentes y desde luego, mayor participación ciudadana en las decisiones públicas sobre asuntos que les conciernen.
- El Estado postneoliberal supone una diferente representación de los derechos y deberes de la comunidad educativa. Así por ejemplo, de tener derecho a la educación se pasa a tener derecho a una educación de calidad. Pero también se exige a las familias destinatarios de algunos programas sociales que inviertan en ellas mismas y en sus hijos a través de lo que se ha dado en llamar “transferencias condicionadas”.

En este sentido, el Estado postneoliberal significa la voluntad de extender los derechos sociales al conjunto de la ciudadanía. Esta característica, que se hizo evidente en Chile en particular a partir del año 2000 coincidiendo con los gobiernos del Presidente Ricardo Lagos y de la Presidenta Michelle Bachelet, viene a reforzar no solo la ciudadanía social en el sentido de T.H. Marshall sino también el Estado de derecho. La extensión de los derechos sociales supone una prolongación y una verdadera consolidación del Estado de Derecho que Chile reconquistó en 1990 tras casi dos décadas de régimen militar. El problema de los derechos sociales o de la ciudadanía social es que, justamente, a diferencia de la ciudadanía política y civil, no siempre las constituciones o legislaciones recogen los derechos sociales como el derecho a una educación de calidad, o a un trabajo digno.

Desde la perspectiva de la elaboración de políticas públicas podemos señalar que a partir de 1990 se inician cambios del sistema educativo de manera incremental, poco a poco, aprendiendo de experiencias pasadas, practicando la fórmula del ensayo-error, pero yendo más allá, en todo caso, de simples cambios en los márgenes del sistema. En palabras del Ministro de Educación de la época, Ricardo Lagos⁴⁰, se trata de formular “políticas de largo plazo que no afecten brusca y traumáticamente a los actores del sistema educativo, que recoja la tradición y la innovación, deben hacerse a partir de la realidad que heredamos”.

Este estilo se opone al intento de cambio “revolucionario” del gobierno de la Unidad Popular y se diferencia también de la transformación modernizadora de los *Chicago boys*, que fue realmente revolucionaria en el sentido de que se modificó estructuralmente el sistema educativo y de manera inconsulta.

⁴⁰ Ministro Ricardo Lagos, *Discurso de Inauguración del Año Escolar* en el Instituto Nacional, Santiago, 22 de marzo de 1990.

Si tratamos de hacer el ejercicio de leer el sistema educativo escolar chileno a la luz de la taxonomía de los tres mundos que presenta Gosta Esping-Andersen (1990) sobre los diferentes estados de bienestar (liberal, conservador-corporatista o social-demócrata) se podría afirmar lo siguiente:

El modelo de educación escolar chileno no responde a un mundo liberal en el que el Estado es residual y el mercado juega un papel privilegiado.

El caso chileno no se asemeja completamente a la visión “conservadora-corporatista” de la protección social, que busca más bien la conservación de categorías profesionales que la reducción de las desigualdades.

El “modelo” chileno no es un modelo sociodemócrata, incluso si en los objetivos de las políticas educativas. Suecia y Chile podrían aparentarse. En ambos países las políticas sociales buscan asegurar la igualdad, la cohesión social y la reducción de las desigualdades.

Sin embargo, a diferencia de Suecia, el grado de desmercantilización es muy débil en Chile. Es decir, la capacidad que tienen los individuos de sobrevenir a sus necesidades estando fuera del mercado es aún muy débil en Chile. Además, si miramos otro indicador aportado por Gosta Esping-Andersen, el ratio público-privado, algo más de la mitad de los niños chilenos están inscritos en colegios privados o privados subvencionados y las matrículas en los colegios públicos mantienen una preocupante tendencia a la baja.

Conclusión

Con mucha frecuencia en la literatura sobre políticas públicas nos confrontamos a tesis que afirman la incapacidad de los Estados a desviarse del camino que viene más o menos trazado por el pasado.

A través del análisis del proceso de formulación de las políticas escolares de la democracia, se ha tratado de analizar si la continuidad aparente entre las reglas formales del gobierno militar y las del gobierno democrático traduce una continuidad de objetivos, instrumentos y valores entre las políticas escolares llevadas a cabo por sendos gobiernos. Desde la premisa que los decisores políticos son portadores de marcos cognitivos que les son propios, y que el Estado goza de capacidad para intervenir en la regulación social, se ha sostenido que el cambio de régimen político, de la dictadura a la democracia, ha representado una ventana de oportunidades para introducir cambios en materia educativa, a pesar de los *policy legacies* de la dictadura.

Ciertamente podemos afirmar que la formulación de las políticas escolares de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se han situado en una dialéctica de continuidad-cambio respecto a las políticas del gobierno militar. Por un

lado, persisten estructuras heredadas del pasado y, por otro, encontramos modificaciones derivadas de una firme voluntad política, definida por una nueva concepción de la educación y por nuevos desafíos. La política escolar de la democracia resulta pues de la combinación que realiza el cuadro de expertos educacionales de dos fuentes principales:

La primera y más trascendental se refiere al nuevo conocimiento adquirido durante años de investigación en el seno de los foros de expertos nacionales.

La segunda fuente que marcó en gran parte la dimensión continuidad se refiere a la persistencia de ciertas “instituciones” heredadas de la dictadura, cuya derogación resultaba muy difícil por falta de quórum político parlamentario o bien porque se consideró, en algunos casos, que podrían resultar útiles a los nuevos objetivos educativos que se definieron.

Desde diferentes escenarios como el PIIE, CIDE o CPU, en particular, las demandas y propuestas de transformación político-educativa escolar de los expertos superaron en elaboración y en complejidad a las propuestas partidarias de otros actores con “voz” durante los ochenta, léase partidos políticos y actores sociales como el Colegio de Profesores y Asociación Gremial de Educadores de Chile.

Sin embargo, en el presente trabajo se ha mostrado que en el seno de los foros de expertos educacionales no se produjo tal ceguera, sino que se generaron nuevas categorías de pensamiento capaces de combinar principios de la tradición educativa, aquellos resultantes de las modernizaciones neoliberales y, por último, los desafíos que presentaba la educación del siglo XXI. Desde esta mezcla, los expertos educativos creyeron superar la discusión público/privado y centraron sus demandas y propuestas escolares en focos que otros silenciaron: una nueva relación del Estado a la educación, la calidad educativa y la equidad en su distribución. La capacidad de aprendizaje y de acomodación a las transformaciones que vivió Chile durante casi dos décadas por un lado, y a la evolución del mundo en el plano externo, por otro, fueron además determinantes en la influencia de estos expertos en el proceso de *policymaking* de las dos últimas décadas.

Desde los años 1990 y hasta la fecha, el mantenimiento del modelo económico neoliberal ha servido menos para reafirmar la primacía del mercado que para legitimar la importancia del papel del Estado en el campo de lo social y de la educación en particular. De tal suerte que el Estado, empujado por las exigencias internas de cohesión social y las internacionales de contar con recursos humanos formados, ha ido transformando su modo de regulación y ha creado una nueva arquitectura educativa marcada por el principio de inversión en educación.

En nuestra opinión Chile no responde a la tesis tan extendida según la cual la globalización lleva a la retirada del Estado de la regulación de la protección social y, en

consecuencia, hacia una privatización progresiva de los servicios sociales. Admitiendo que la globalización haya tenido consecuencias, sus efectos han sido mediatizados por las resultantes (ideas e instituciones), gestadas en el seno de los CAI.

De modo que durante las últimas dos décadas se ha estado configurando en Chile un Estado postneoliberal sobre la crítica del dogmatismo casi idílico de las virtudes del mercado como de las políticas que muestran una ingenua fe en el Estado para corregir distorsiones estructurales.

Bibliografía

- Brunner, José Joaquín y Barrios, Alicia.** (1987). *Inquisición, mercado y filantropía. Ciencias sociales y autoritarismo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Santiago de Chile, FLACSO.
- Carmen García.** (1987). *Producción y transferencia de paradigmas teóricos en la investigación socio-educativa*, Caracas: Fondo Editorial Tropykos.
- Charles D. Elder y Roger W. Cobb.** (1996). "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en Luis F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Ed. Miguel Angel Porrúa.
- Colegio de Profesores de Chile.** (1997). Premier Congrès National, Santiago de Chile, <http://www.colegiodeprofesores.cl/nacional/historicos.htm>.
- Cox, Cristián.** (1985). *Hacia la elaboración de consensos en política educacional: actas de una discusión*, Santiago de Chile: CIDE
- Cox, Cristián.** (1989). "Propuestas políticas y demandas sociales. Las propuestas: educación", en Manuel A. Garretón (ed.), *Propuestas políticas y demandas sociales*, Vol. I, Santiago de Chile: FLACSO.
- Cox, Cristián.** (1997). "La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación", Santiago de Chile: *Colección de Estudios CIEPLAN*, N° 45.
- Cox, Cristian.** (2003). "Políticas educacionales de los noventa: contexto, implementación, resultados", en Cristian Cox, eds., *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- David Osborne y Ted Gaebler.** (1993) *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector*, New York: A Plume Book.
- Draibe, Sonia y Riesco, Manuel.** (2009). *El Estado de bienestar social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. Madrid: Fundación Carolina, CeALCI, Documento de Trabajo 31.
- Espínola, Viola.** (1998). "Reforma educacional en Chile: Perspectiva de cinco ministros". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Espínola, Viola, de Moura Castro.** (1999). *Economía Política de la reforma educacional en Chile*, BID, Washington.

- Foxley, Alejandro.** (1982). “Algunas condiciones para una democratización estable: el caso de Chile”, *Colección Estudios CIEPLAN*.
- Gauri Varun.** (1998). *School Choice in Chile: Two Decades of Educational Reform*, University of Pittsburgh Press.
- Heclo, Hugh.** (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- John Kingdon.** (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York, Harper Collings College Publishers.
- Labarca, Amanda.** (1939). *Historia de la Enseñanza en Chile*, Santiago de Chile, Prensas de la Universidad de Chile.
- Lagos, Ricardo.** (1990), *Discurso de Inauguración del Año Escolar* en el Instituto Nacional, Santiago, 22 de marzo de 1990.
- Larissa Adler y Ana Melnick.** (1998). *Neoliberalismo y clase media: el caso de los profesores de Chile*, Santiago de Chile: Ed. DIBAM, Centro de Investigación Diego Barros Arana.
- Lechner, Norbert.** (1986). “De la Révolution à la démocratie. Le débat intellectuel en Amérique du Sud”, *Esprit*, N° 116.
- Marcela Gajardo.** (1986). *Educational research in Latin America: highlights and trends*, Santiago de Chile: FLACSO.
- Mario Leyton.** (1970) *La experiencia chilena: la reforma educacional 1965-1970*, Santiago: CPEIP.
- Nancy Barra-Zuman.** (1987). *Educational Research and Educational Policy under the Chilean Military Regime: 1974-1984*. Tesis para el grado de Doctor de Educación, Universidad de Harvard.
- Núñez, Iván.** (1982). *Desarrollo de la Educación Chilena hasta 1973*, Santiago de Chile: PIIE.
- Núñez, Iván.** (1999). “Políticas hacia el magisterio”, en Juan Eduardo García-Huidobro, *La Reforma Educacional Chilena*, Madrid: Editorial Popular.
- Núñez, Iván y Hevia, Rodrigo.** (1989). “La descentralización educacional”, en PIIE, *Educación y Transición Democrática. Propuestas de políticas educacionales*, Santiago de Chile: PIIE.
- Núñez, Iván y Vera, Rodrigo.** (1983) *Elementos para repensar el cambio del sistema educativo en un proceso de democratización*: PIIE, Documento de Trabajo N° 1.
- Núñez, Iván.** (1984). *Cambiar la escuela básica: estrategias y actores para su democratización*, Santiago de Chile: PIIE.
- Núñez, Iván.** (1987). *Experiencias de cambio educativo durante el Estado de Compromiso, 1925-1973*, Santiago de Chile, PIIE, Informe de Investigación, vol. 1.
- Núñez, Iván.** (1989) *La Descentralización y las reformas educacionales 1940-1973*, Santiago de Chile: PIIE, Serie Histórica N° 2.

- Núñez, Iván.** (1989). *Ruptura y Construcción de Consensos en la Educación Chilena*, Santiago de Chile: PIIIE.
- Núñez, Iván.** (2003). “El profesorado, su gremio y la reforma de los años noventa: presiones de cambio y evolución de la cultura docente”, en Cristián Cox, eds., *Políticas educativas en el cambio de siglo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Pierson, Paul.** (1997). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PIIE.** (1989). *Educación y transición democrática. Propuestas de políticas educativas*, Santiago de Chile.
- PIIE.** (1989). *Propuestas de políticas educativas*, Santiago de Chile: PIIIE.
- Puryear, Jeffrey M.** (1994). *Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988*, Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Rolando Franco.** (1997). “Paradigmas de la política social en América Latina”, en Raúl Urzúa (ed.), *Cambio Social y Políticas Públicas*, Santiago de Chile: CAPP, Universidad de Chile.
- Tapia, Gonzalo.** (1989). “El papel de las Organizaciones No-Gubernamentales en la democratización del país”, en PIIIE, *Educación y transición democrática. Propuestas de políticas educativas*, PIIIE, Santiago de Chile: PIIIE.
- UNESCO.** (1990). *Sobre el futuro de la educación. Hacia el año 2000*, Madrid: Nancea.
- Vergara, Pilar.** (1985). *Auge y caída del neoliberalismo en Chile*, Santiago de Chile, FLACSO.

FECHA DE RECEPCIÓN: 7 de octubre de 2010

FECHA DE ACEPTACIÓN: 7 de noviembre de 2010