

39.260983

A887m

2007

C.3

412000

FLR-EDU

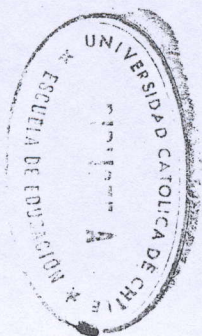
Blum-RES

Fernando Atria

MERCADO Y CIUDADANÍA EN LA EDUCACIÓN

FONTECA UNIV. CATOLICA DE CHILE
SISTEMA DE BIBLIOTECAS

490986



Registro de Propiedad Intelectual Nº 163077
ISBN 978-956-8661-00-7
Impreso en Chile

© 2007. Fernando Atria | Editorial Flandes indiano.
Todos los derechos reservados. Prohibida cualquier forma de reproducción total o parcial de este libro
por cualquier medio sin permiso previo del editor.



Flandes indiano SANTIAGO, 2007

excluye a los Xs tiene, adicionalmente a su exclusión de los Xs, alguna característica adicional que podría justificar al padre de un X para crear que es la mejor educación para sus hijos. Si la educación que excluye a los Xs es mejor que la que no los excluye, el reclamo del padre del X sería que lo que quiere no es una educación que se defina por excluir a los Xs, sino la educación de mejor calidad posible que (a su juicio) es la que además excluye a los Xs. Esta "mejor calidad" puede deberse a razones que van desde la mayor dotación de recursos educacionales hasta el mayor prestigio con el que egresan sus estudiantes por el hecho de que ese establecimiento es el que ha tradicionalmente formado a los miembros de la clase dirigente, lo que incluso es posible que sea verdadero por el solo hecho de que excluye a los Xs, y no por el hecho de que ofrezca una educación de mayor calidad. La razón por la que el padre de un X puede crear que la mejor educación es la que su hijo recibirá en un establecimiento que excluye a los Xs puede ser precisamente que, a su juicio, educándose ahí su hijo desarrollará relaciones sociales que pueden resultar decisivas en su desempeño posterior en el mercado⁵⁹.

Así, por ejemplo, por hacer referencia a algunas cuestiones que se han discutido entre nosotros en el pasado, la libertad de los padres si están separados es más reducida que si no lo están, porque hay ciertos establecimientos educacionales que tienen (o al menos tenían) la política de no aceptar hijos de padres en esas condiciones. O la libertad de los padres de una estudiante embarazada o

59 Esta cuestión es digna de ser destacada. Un establecimiento educacional ofrece no sólo un servicio consistente en educar a sus estudiantes traspasándoles las competencias y habilidades que requerirán en el mercado. Las razones por las que es posible triunfar en el mercado no se reducen, en nuestras sociedades sólo parcialmente bien ordenadas, al desempeño comparativamente superior. Es, desde luego, un antecedente que en ciertas circunstancias puede ser decisivo en la competencia el tener vínculos sociales con quienes deciden. Eso es algo que un establecimiento también puede ofrecer, en la medida en que sus estudiantes provenientes todos de la clase dirigente: una de las cosas que puede adquirirse en ese establecimiento, además de competencias y habilidades, es una más o menos espesa "red" social, que haga que, *ceteris paribus*, sus egresados sean más exitosos en el mercado. Por eso es razonable que un padre crea que un establecimiento determinado será el que dejará a su hijo en la mejor condición posible para tener éxito en el mercado, aun cuando crea que otro es mejor en el sentido de que traspasa más efectivamente las competencias y habilidades que serían decisivas si el único criterio de éxito en el mercado fuera el meritocrático (por supuesto esto funciona como un protección autocumplida: por razones a ser indicadas más adelante, esto hará que ese establecimiento sea el que ofrece una educación de la mejor calidad).

que ha sido madre se ve restringida por el hecho de que no puede optar a ciertos establecimientos, en virtud de las políticas de admisión o disciplina de éstos. La libertad de los padres de hijos que no han tenido resultados destacados es más limitada que la de los que sí los han tenido, en la medida en que algunos establecimientos hacen pruebas de selección para el ingreso. Al negar que el establecimiento pueda de este modo limitar su elegibilidad por padres que creen que aquel provee una educación adecuada para sus hijos, el argumento de este libro da especial protección al ejercicio de la libertad de los padres para elegir, incluso la de los que se encuentran en las circunstancias ya indicadas. Eso ha de obligarnos a entender que un límite interno de la facultad de elegir es la facultad de elegir de otros: no puede elegirse una forma de educación que no pueda ser elegida en principio por todos. O como diría Rawls: "cada persona tiene un derecho igual al sistema total más extenso de libertades básicas que sea compatible con un sistema similar de libertad para todos"⁶⁰.

De lo anterior se sigue que ni la libertad de enseñanza del inciso 1° del N° 11 ni la libertad de elegir del inciso 3° del N° 11 incluyen la libertad de establecer (en el primer caso) o de elegir (en el segundo) una forma educativa que requiera la existencia de requisitos de elegibilidad que hagan al establecimiento o a la forma educacional no elegible por padres que crean que ese establecimiento ofrece la mejor educación disponible para sus hijos. Como este último derecho es de orden público y como de acuerdo al inciso 2° del N° 11 no puede haber conflicto entre la libertad del inciso 1° y el orden público; no puede haber conflicto entre la libertad de enseñanza del inciso 1° y el derecho de los padres a educar a los hijos y a elegir establecimiento educacional, porque éste siempre triunfa ante aquél.

¿Es esta conclusión absurda? ¿Reduce a la irrelevancia, a una "mera declaración programática", la libertad de enseñanza? La respuesta debe ser categóricamente negativa. Hay buenas razones para entender que los NN° 10 y 11 del artículo 19 tienen la finalidad de proteger a los ciudadanos de una organización estatal de la enseñanza que imponga a todos una educación uniforme en cuanto a sus métodos y su contenido y el argumento anterior no

60 Rawls, *A Theory of Justice*, p. 250. Ésta es la formulación final del primer principio de la justicia.

afecta en nada estas dimensiones de la libertad de enseñanza (en realidad, al contrario, las hace extensivas a todos, porque en la situación actual el riesgo de uniformidad aparece para quien no tiene otra opción que la escuela municipal). Al contrario, como la libertad de los padres es más significativa en la medida en que existen más opciones, el deber especial del Estado de proteger el ejercicio de esa libertad implica el deber de adoptar políticas que permitan y fomenten la diversidad educacional. No restringe sino aumenta la libertad de elegir de los padres el que haya opciones con las que substantivamente están en desacuerdo y que por consiguiente no elegirían. Lo que, desde el punto de vista constitucional, es crucial es que la elección es de los padres, no de los establecimientos ni sus dueños.

En la interpretación defendida en este libro, *nada* es, al menos en términos del régimen constitucional de la educación, más importante que la libertad de elegir de los padres. Por eso, no hay fundamento constitucional para justificar en caso alguno que un establecimiento no sea elegible por una persona o que la elección de esa persona no sea exitosa⁶¹.

III.

SOBRE EL USO DE LA CONSTITUCIÓN

En la tradición democrática, la constitución solía entenderse como algo cualitativamente distinto de una ley. Al decir cualitativamente distinto quiero decir que la distinción entre la ley y la constitución no era sólo una de jerarquía. La constitución era una decisión o un conjunto de decisiones fundamentales sobre la forma y modo de existencia de la comunidad política que estaban en la frontera entre el derecho y la política. Por eso, la constitución no operaba a través del sistema jurídico del mismo modo que una ley: no era jurisdiccionalmente aplicable. La razón de esto es que la constitución no contenía normas que pretendieran adjudicar conflictos entre ciudadanos, es decir, entre miembros de la misma comunidad política, sino indicaba

61 Esta última afirmación sólo reconoce una limitación: el caso en que la demanda de un establecimiento educacional supere su oferta. Pero en ese caso el establecimiento debe utilizar un procedimiento de determinación de su matrícula que no implique que algunos tienen más posibilidades que otros de que su elección resulte exitosa, y por eso el mecanismo natural es el sorteo.

lo que era común a todos⁶². La especificación del contenido de la constitución constituía el núcleo de la deliberación y el conflicto políticos. Por consiguiente éste, a pesar de los grados de intensidad que podía llegar a alcanzar, podía ser entendido como el conflicto entre diversas comprensiones de lo que los compromisos constitutivos de la comunidad política implicaban. En ese contexto quien reclamaba que la mejor interpretación de la constitución era X estaba apelando a sus conciudadanos: estaba alegando que el compromiso que todos tenían con ciertos principios (como los derechos constitucionales) exigía X. Por supuesto, otros podían estar en desacuerdo. Nada hay de raro en eso. Lo importante es que era posible entender ese desacuerdo como desacuerdo sobre lo que nuestros compromisos comunes implicaban en las circunstancias. Pero hoy se ha popularizado la idea de que la constitución es como una ley, aunque jerárquicamente superior. Y que así como sería absurda una ley que impusiera a las partes el deber de cumplir sus contratos sin concederles una acción para exigir ante un tribunal el cumplimiento coactivo, no tiene sentido garantizar derechos constitucionales sin conceder competencia a un órgano jurisdiccional para que ordene coactivamente su cumplimiento. Por consiguiente, hoy quien alega que la constitución, correctamente entendida, exige X, ya no está apelando a sus conciudadanos y pretendiendo mostrarles que los compromisos comunes implican X en las circunstancias. Hoy está alegando que la decisión de hacer X no está entregada a la deliberación y el conflicto político entre ciudadanos, sino a la decisión "autoritaria" (este anglicismo, cada vez más común entre nosotros, se usa para evitar el uso de "autoritaria") de un tribunal. La constitución ya no opera a través de la política, sino *en vez* de ella. La doctrina constitucional chilena de modo prácticamente unánime celebra esta evolución, porque la ve como la transición desde una constitución puramente "semántica" a una "normativa", es decir, una que hace promesas que verdaderamente valen en tanto pueden ser reclamadas ante un tribunal. Pero, con una ceguera notoria, la doctrina constitucional chilena ha perdido de vista que al entender la constitución de este modo nos ha dejado, a los

62 Para el desarrollo completo de este argumento, véase Atria, "El derecho y la contingencia de lo político".

ciudadanos, sin poder entender qué es aquello que nos es común cuando deliberamos sobre lo que debemos hacer: ya no podemos estar deliberando sobre nuestros compromisos comunes, porque la declaración de cuál es el contenido de esos corresponde a un tribunal integrado por profesionales del derecho. Por consiguiente lo que estamos haciendo ahora ya no es *deliberar* (porque deliberar supone una apelación a algo común), sino *negociar* para poder imponer en la medida de lo posible nuestras ideas particulares, facciosas, sobre el resto.

IV.

MERCADO Y CIUDADANÍA

El capítulo 2 tuvo un enfoque primariamente interpretativo de disposiciones constitucionales, para lo que utilizó un aparato conceptual especialmente diseñado para el análisis de las relaciones que existen o no entre diversas posiciones jurídicas. Pero, a diferencia de lo que ocurre con la interpretación de la ley, cuando se trata de interpretar la constitución, la clarificación interpretativo-conceptual nunca es suficiente en sus propios términos. No tengo expectativas de que ese análisis haya resultado definitivo para quienes no estaban, por razones político-substantivas, predispuestos a aceptar sus conclusiones. Pero, en lo que se refiere al derecho a la educación y la libertad de enseñanza, nuestra situación constitucional actual es tal que el argumento era necesario, por una razón adicional a la importancia que la clarificación conceptual tiene por sí sola: la jurisprudencia del tribunal constitucional en la materia ha entendido la libertad de enseñanza de un modo que recuerda la jurisprudencia sobre la significación constitucional de la libertad de contratación de la corte *Lochner* en Estados Unidos, en el sentido de que entiende que ella es incompatible con prácticamente cualquier deber legal del dueño de un establecimiento⁶³. Esta posición ha sido

llevada a extremos verdaderamente ridículos, como cuando se declaró inconstitucional un proyecto de ley que establecía un régimen de acreditación para directores de establecimientos municipales porque "pugnaba substantivamente" con "el derecho reconocido a los establecimientos municipales de enseñanza [por la constitución en su artículo 19 N° 11 y N° 26]" (rol 423 c.8): ¡como si "los establecimientos municipales de enseñanza" pudieran ser titulares del derecho de "abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales"! Aun cuando uno hiciera una interpretación caritativa de esta expresión ininteligible del tribunal y entendiera que la referencia es en realidad no a los establecimientos sino a las municipalidades (porque después de todo son éstas las que nombran a los directores de los establecimientos municipales), no deja de ser un caso de ignorancia supina afirmar que las municipalidades pueden ser titulares de derechos constitucionales cuya infracción pueda acarrear la inconstitucionalidad de la ley. En estas circunstancias, el capítulo 2 pretendía mostrar que hay una comprensión de los NN° 10 y 11 del artículo 19 de la constitución que es significativamente diversa de la que, con su lógica de *Lochner*, ha hecho suya el tribunal constitucional. Habiendo creado este espacio, en este capítulo pretendo mostrar el argumento substantivo correspondiente.

Por eso ahora debemos volver sobre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, pero no con fines analíticos o interpretativos, sino de justicia política. Una vez hecho eso, tendremos que preguntarnos si la mejor interpretación de la constitución es compatible con la mejor comprensión de las exigencias de la justicia. El argumento aquí será que sí lo es y que por eso no hay razón, ni formal ni substantiva, para rechazarlo.

DOS CONCEPCIONES DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Una manera de entender el derecho a la educación es como un derecho a un mínimo: el derecho a que el Estado garantice el acceso a alguna educación formal, que satisfaga ciertos estándares mínimos en cuanto a su calidad. Sobre ese estándar mínimo, correspondería a cada individuo (o a sus padres) elegir, dentro de las posibilidades que se le presenten, la educación que prefiriera. En esta comprensión, el Estado cumple con su deber asegurando la posibilidad de ofrecer tipos diversos de educación,

⁶³ En *Lochner con New York*, 198 U.S. 45 (1905), la Corte Suprema norteamericana decidió que una ley que limitaba a 10 horas diarias la jornada laboral de los panaderos en Nueva York era contraria a la cláusula del debido proceso de la enmienda 14 de la constitución norteamericana. Las decisiones del tribunal constitucional sobre libertad de enseñanza en realidad no están muy lejos, en cuanto a su lógica de las de la corte *Lochner*. Sobre la jurisprudencia reciente del tribunal constitucional en la materia, véase Correa, "Tribunal Constitucional", pp. 743-45, 757-64.

y asegurando a todos una educación que satisfice un mínimo⁶⁴.

Nótese que, bajo esta comprensión, el hecho de que quien puede pagar una educación de mejor calidad reciba una mejor educación no afecta el derecho a la educación de nadie: en la medida en que todos puedan acceder a una educación que satisfice ciertos mínimos, el derecho a la educación de todos estará asegurado. En efecto, como en general ocurre con el mercado, no es un problema político el que diversas personas, de diversas clases y niveles de ingreso, puedan acceder a diversos tipos de bienes. El criterio para evaluar si el derecho ha sido reconocido "a todas las personas" (art. 19, encabezado) no mira al resultado (es decir, lo que cada uno en definitiva recibió) sino a las condiciones de acceso, a la titularidad del derecho. En otras palabras: en el mercado la igualdad es igual libertad (desnuda), y por eso se satisface cuando hay igualdad formal, es decir, no hay personas que tengan el deber de no participar (es decir, que tengan la prohibición de participar) en el mercado. Si el derecho a la educación (en lo que supera al mínimo del inc. 5° del N° 10) es entendido como la libertad desnuda de elegir establecimiento educacional, de su reconocimiento no se sigue deber para nadie por lo que se cumple asegurando acceso formal al mercado de los establecimientos educacionales a todos, es decir, eliminando descalificaciones formales. Más allá de esto, el hecho de que unos obtengan educación de mejor calidad que otros, porque están dispuestos a y son capaces de gastar más, no es políticamente relevante.

Con mayor o menor sentimiento de culpa (política), la concepción recién reseñada es la que ha informado las políticas estatales chilenas de los últimos 25 años. Esto no implica que 1990 haya sido un año irrelevante desde el punto de vista de las orientaciones de la política social del Estado chileno. Hay, desde luego, una diferencia considerable en cuál es el mínimo públicamente definido antes y después de esa fecha. En efecto, los gobiernos democráticos han entendido que ese mínimo es ampliamente superior al definido por la dictadura militar, para comprobar lo cual basta mirar las cifras sobre evolución (absoluta y relativa) del gasto social en el período indicado. Pero, a pesar de esto, la

política social siguió respondiendo a un principio que desde ahora llamaré de "focalización", que no es sino la manifestación institucional del derecho a la educación como derecho a un mínimo: los programas sociales no están orientados a todos, sino sólo a quienes no pueden acceder a ciertos bienes en el mercado por carencia de recursos y su finalidad no es entregar un servicio de igual calidad al que puede adquirirse en el mercado, sino garantizar un piso mínimo. El Estado no debe gastar recursos escasos en los ricos.

A diferencia de lo que ocurre en otros casos, y a pesar de toda la discusión que ha habido sobre la necesidad de derogar la ley orgánica constitucional de educación, la asunción por la concertación del principio de focalización no es entendida como una herencia de la dictadura que la democracia no ha podido sacudirse. Hoy en el debate público no está en discusión el principio de focalización como principio organizador y legitimador del gasto social. A contrario, es considerado "progresista". Cuando en el debate presidencial de la campaña de 2000 el candidato de derecha afirmó que "el Estado debe cuidar a los pobres, porque los ricos se cuidan solos", esta afirmación no fue recibida como característica del pensamiento de derecha (= como una formulación de la idea aristocrática de *noblesse oblige*), sino como una tesis sustantivamente izquierdista esbozada por razones electorales por un candidato de derecha que quería captar el voto "progresista".

Espero poder mostrar en este libro que esta percepción se basa en un error, porque el principio de focalización (como lo tenían claro los llamados 'Chicago-boys') es el que organiza el gasto social en un régimen liberal o neoliberal⁶⁵. Aunque, como

64 El argumento sobre el derecho a la educación desarrollado en este capítulo es una aplicación de una comprensión de los derechos sociales que en general es defendida en Atria, "¿Existen derechos sociales?".

65 Es problemático usar en este contexto la palabra "liberal". Hasta hace no mucho la expresión hacía referencia al liberalismo económico y era entonces equivalente a la expresión "neoliberal". Hoy se ha generalizado el uso de la expresión en el sentido norteamericano, en el que el liberalismo es una filosofía política de izquierda que insiste en la autonomía de cada persona para fijarse su plan de vida (y entonces reclama lo que con alguna impropiedad se suele caracterizar como "neutralidad valorativa" del Estado). En este sentido, la ley de divorcio es una causa paradigmáticamente liberal. Hay desde luego conexiones entre este uso del término y el uso tradicional en Chile durante el siglo XIX, en que las causas liberales fueron la ley de matrimonio civil y los cementerios laicos, primero, y la separación entre iglesia y Estado, después. Esto aconsejaría usar la etiqueta "liberal" en este último sentido y adoptar la de "neoliberal" para el primero (nótese que el liberalismo en el sentido

veremos, en el caso preciso de la educación las cosas son diferentes, la concepción indicada tiene una forma liberal. En efecto, entiendo los derechos constitucionales sobre la base de la idea de derechos naturales, y éstos como los derechos que los individuos tenían en condiciones de naturaleza, y al Estado como un instrumento para protegerlos. Por eso no puede fundar, respecto de los derechos "sociales" o "de bienestar", más que un derecho al mínimo suficiente para que la situación de cada uno en estado civil sea al menos ligeramente superior a su situación alternativa en estado de naturaleza. Sólo así puede afirmarse la existencia de una obligación política justificada por el beneficio que ese incremento representaría. En efecto, desde el punto de vista de una teoría liberal, el hecho de que un individuo esté peor en estado civil de lo que estaría en estado de naturaleza cancelaría su obligación política⁶⁶. Esto es lo que provee el mínimo. Y nótese que si, como decía Hobbes, la vida en la condición natural es "solitaria, pobre, desagradable, bruta y breve", no es mucho lo que se requiere para satisfacer ese mínimo.

Por supuesto, no toda versión de una teoría liberal es tan exigua respecto de la extensión de los derechos sociales como lo sería una teoría hobbesiana. La que hoy es la más influyente, de

de neoliberalismo es una filosofía de derecha, mientras que en el segundo es de izquierda – o, como se suele decir hoy en día, "progresista"). Si sólo se trata de palabras, esto sería sin duda lo adecuado. Pero los conceptos tienen historia. El liberalismo puede ser una filosofía de izquierda (como lo es en Estados Unidos), pero su compromiso con las ideas que defiende la izquierda tiene un límite. Esto es particularmente evidente en las restricciones con las que una teoría liberal puede incorporar la noción de *derechos sociales*. Lo que ha ocurrido en Latinoamérica en general y en Chile en particular es que la creciente influencia intelectual norteamericana ha llevado a estructurar la discusión de estas cuestiones con categorías norteamericanas, lo que implica renunciar al contenido igualitario de los derechos sociales. El problema es que la izquierda ha adoptado un lenguaje de derecha. Por eso, me resisto a utilizar la palabra "neoliberal", que está identificada inequívocamente con la derecha, y que entonces oculta que nuestro problema no es tanto que la derecha tenga ideas de derecha, sino que ellas hayan sido adoptadas por la izquierda. Para el argumento completo que justifica las afirmaciones contenidas en esta nota véase, en adición a lo que se argumenta en los párrafos siguientes, véase Atria, "¿Existen derechos sociales?".

66 Véase *ibid.* pp. 30-33, comentando a Holmes, "Liberal Guilt. Some theoretical origins of the welfare state", que defiende la posibilidad de dar fundamentos liberales a los derechos de bienestar (concebidos como derechos a un mínimo), y Atria y Michelon, "Una crítica al principio de la diferencia", que muestran la (ir)relevancia de la igualdad en una teoría liberal como la de Rawls.

hecho, es considerada la justificación de exigentes programas de bienestar: la teoría de la justicia elaborada por John Rawls⁶⁷. Aquí la obligación comunitaria se define en atención al principio de la diferencia, conforme al cual no hay desigualdad que se justifique si ella no es necesaria para mejorar la condición de los que en definitiva quedan peor situados. Pero el principio de la diferencia no requiere de igualdad material para ser satisfecho, porque en principio justifica amplias desigualdades. Todo lo que exige es que esas desigualdades sean necesarias para mejorar la situación de los desfavorecidos.

La consecuencia de una comprensión liberal, como la descrita, de los derechos y en especial de los derechos sociales es que ella privatiza el problema de la desigualdad: la desigualdad no es una cuestión políticamente relevante, en el sentido de que justifique políticas estatales cuya finalidad sea igualdad material. Pero no deseo hacer aquí una caricatura: como hemos visto, el liberalismo del principio de la diferencia tiene recursos para justificar programas sociales. Si ellos no persiguen la igualdad, ¿qué persiguen? La respuesta es que lo que desde el punto de vista del principio de la diferencia es políticamente relevante es la pobreza. Esto quiere decir que el principio de la diferencia puede ser satisfecho por distribuciones que, a pesar de eso, sean profundamente desiguales.

Los derechos sociales en clave socialista no son derechos a un estándar mínimo de provisión de ciertos bienes o servicios. En esta visión, el orden de los factores se invierte: no se trata de que los individuos tengan derechos en condiciones pre-políticas cuya protección sea la finalidad de la asociación política, sino que sólo viviendo en condiciones políticas (*i.e.* constituidas) los individuos puedan desarrollar vidas propiamente humanas⁶⁸. Por consiguiente, mientras la primera pregunta de una filosofía política liberal es la de Rawls: "¿cuál es la concepción de la justicia más adecuada para especificar los términos de cooperación entre ciudadanos considerados libres e iguales?"⁶⁹, la primera pregunta de una filosofía política socialista es la implícita en la siguiente

67 Rawls, *Theory of Justice*.

68 Para un comentario sobre esta idea, y sus consecuencias políticas, véase Atria, "Reconciliation and reconstitution".

69 Rawls, *Political Liberalism*, p. 2.

afirmación de Marx: "si los hombres son moldeados por sus circunstancias, entonces debemos hacer de las circunstancias, circunstancias humanas"⁷⁰. La diferencia entre ambos puntos de partida ha sido nítidamente formulada por Terry Eagleton:

El socialismo es la respuesta a la pregunta de qué ocurre cuando [...] universalizamos la idea de auto-realización, vinculándola a la [...] creencia de que debe ser para todos. Si esto es así [...], podemos intentar organizar la vida política de modo que cada uno realice sus capacidades únicas sin interferir con los otros (una doctrina conocida como liberalismo), o podemos organizar nuestras instituciones políticas de modo que su realización sea recíproca, una teoría conocida como socialismo ⁷¹.

El principio de focalización (es decir, el principio de la diferencia) es la respuesta a la pregunta liberal: si todos cooperamos, todos en principio debemos beneficiarnos; pero si yo puedo asegurar para mí un beneficio que no perjudica sino mejora al otro (ésta es la exigencia del principio de la diferencia), el otro no tiene sino una razón fundada en la envidia para quejarse de mi apropiación (porque entendemos que la realización de cada uno es independiente de la realización del otro). Pero si la pregunta es cómo deben ser configuradas las circunstancias para que todos podamos llevar vidas plenamente humanas, entonces la cuestión es diversa. Ahora podemos plantear la pregunta de la siguiente manera: ¿cómo debemos organizar las instituciones políticas para que ellas permitan y fomenten que todos llevemos vidas plenamente humanas, para que viviendo bajo ellas podamos entender que la realización humana es recíproca? Desde luego, una respuesta completa a esta pregunta está más allá de las posibilidades de este libro. Por ahora sólo quiero aplicar esta idea a la cuestión de la educación, dejando la generalización del argumento, por ahora, al lector.

El sistema educacional chileno lleva la lógica del principio de la diferencia (de la focalización) hasta sus últimas consecuencias. No se trata sólo de que haya colegios con aporte fiscal al que cualquiera pueda acceder y colegios particulares a los cuales sólo puedan acceder quienes estén dispuestos y sean capaces de pagar una cantidad más o menos considerable de dinero.

⁷⁰ Marx y Engels, *La Sagrada Familia*.

⁷¹ Eagleton, *After Theory*, p. 122.

Entre ambos hay una tercera categoría, la de escuelas que se financian con fondos públicos pero que, a través de lo que se denomina "financiamiento compartido", puedan cobrar a sus estudiantes una cantidad que complementa el aporte fiscal. Es importante notar que el financiamiento compartido, que lleva la segregación hasta las últimas consecuencias, es normativamente inevitable cuando existe educación financiada enteramente con aportes privados: ¿qué razón hay para negar al que, sin poder pagar totalmente el precio de la educación de su hijo, puede hacer un aporte complementario, la posibilidad de hacerlo, si el que puede pagar enteramente la educación de su hijo puede hacerlo?⁷² La consecuencia empíricamente necesaria de un sistema de este tipo con "escuelas" o "liceos" y "colegios" es una estricta segregación por nivel de ingreso: cada uno asiste al colegio o escuela que su dinero puede pagar: ni (un peso) más arriba ni (un peso) más abajo. Nuestra pregunta ahora es la siguiente: ¿hay razones por las cuales un sistema focalizado y segregado por nivel de ingreso sea políticamente objetable?

Desde luego, hay una respuesta demasiado obvia: las hay si la educación que recibe quien no puede pagar por ella está bajo los estándares mínimos públicamente aceptables. Ésta es, aparentemente, la situación en la cual nos encontramos en Chile, donde parece haber un consenso acerca de la mala calidad de la educación pública. Pero en la discusión chilena esta circunstancia no nos ha llevado a cuestionar el principio de focalización mismo, sino los mecanismos a través de los cuales el gasto público se

⁷² Carlos Peña (en Peña, "Elegir la escuela") ha argumentado que el financiamiento compartido debe ser rechazado por una razón que no implica el rechazo del principio de focalización, es decir, contra lo sostenido en el texto, que el principio de focalización no hace normativamente inevitable el financiamiento compartido. La razón por la que Peña objeta al financiamiento compartido es que no puede exigirse a las familias "comprar su derecho a ingresar a una escuela subsidiada". Pero en realidad no hay razón por la que un subsidio deba ser equivalente al total del bien o servicio subsidiado. Ni el subsidio habitacional ni el llamado "copago" en el Fondo Nacional de Salud siguen esta regla. Y nótese que a diferencia de lo que ocurre en estos dos casos, en que el subsidio por el total se les niega a quienes tienen una situación de pobreza sólo relativa, tratándose de la educación cualquiera tiene siempre derecho a usar un subsidio por el total. En realidad, la conclusión puede ser contraria a la de Peña: que la idea misma de subsidio lleva implícita la posibilidad de que no sea por el total del valor del bien o servicio en cuestión.

gasta o los niveles de gasto⁷³. El problema de la calidad de los servicios educacionales ofrecidos a quienes no pueden proveérseles en el mercado es enfrentado como el de la provisión de bienes de calidad insuficiente en el mercado: muestra que hay poca competencia. La recomendación de política consistente con este diagnóstico es moverse desde lo que se denomina "subsido a la oferta" hacia lo denominado "subsido a la demanda" (el sistema denominado de "vouchers"). El argumento aquí sería no que el problema se deba a que la educación sea distribuida conforme a un criterio de mercado, sino que no hay suficiente mercado: un déficit, no un superávit de mercado.

El argumento de este libro es diferente: alega que la mala calidad de la educación dirigida a quienes no pueden pagar por ella no es consecuencia de la existencia de malos profesores, ni del Estatuto Docente, ni de la ineficiencia supuestamente propia del Estado en la organización y provisión de servicios, ni a la insuficiencia de los recursos destinados a la educación pública o privada subvencionada. La mala calidad de la educación provista o financiada por el Estado está inscrita en la estructura misma del sistema educacional chileno, porque es una consecuencia empíricamente necesaria de la segregación, que a su vez es consecuencia empíricamente necesaria de la focalización. Pero éste no es el diagnóstico habitual hoy en día. Hoy parece haber consenso en que es posible enfrentar el problema de la mala calidad de la educación pública sin alterar sustancialmente el sistema, aunque hay desacuerdo sobre cuáles son las medidas correctivas que son necesarias. Si el argumento de este libro es correcto, estas correcciones de detalle no disminuirán significativamente la brecha entre la educación pública y la privada, por lo que en algunos años más nos encontraremos discutiendo nuevamente el mismo problema.

73 El informe aludido en la nota 44 no discute el principio de focalización, sino lo defiende: sugiere "que el Estado financie una educación obligatoria con montos suficientes para hacer posible la obtención de la calidad establecida por la ley, orientando ese financiamiento prioritariamente hacia los grupos más desaventajados" (Consejo asesor presidencial para la calidad de la educación, *Informe de Avance*, p. 5).

SOBRE LA IDEA DE "NECESIDAD EMPÍRICA"

Antes de continuar, una observación sobre la noción de "necesidad empírica". Al decir que la diferencia de calidad es la consecuencia empíricamente necesaria de la segregación, y ésta de la focalización del gasto público, quiero decir que un sistema que funciona de acuerdo al principio de focalización resultará, en el tiempo, en un sistema segregado. La razón por la que lo hará es la que ofrece Adam Smith en un pasaje de la *Teoría de los Sentimientos Morales* al que ya hemos hecho referencia en la introducción y que ahora corresponde citar *in extenso*:

El hombre de sistema [...] pretende aplicar [su plan ideal de gobierno] completamente y en todas sus partes, sin atención alguna a los grandes intereses ni a los fuertes prejuicios que puedan oponersele. Él se imagina que puede organizar los diferentes miembros de una gran sociedad con tanta facilidad como organiza las piezas de ajedrez en el tablero. No considera que las piezas en el tablero no tienen un principio de movimiento distinto del que su mano le impone. Pero en el gran tablero de ajedrez de la sociedad humana, cada pieza individual tiene un principio de movimiento propio, completamente independiente del que el legislador pueda elegir imponerle. Si estos dos principios coinciden y actúan en la misma dirección, el juego de la sociedad humana procederá tranquila y ordenadamente, y es muy probable que sea feliz y próspero. Si son opuestos o diferentes, el juego procederá lastimosamente, y la sociedad estará en todo momento en el grado más alto de desorden⁷⁴.

Nótese que, como hemos visto, Smith no está diciendo que como las piezas humanas de ajedrez tienen un principio propio de movimiento el legislador debe abstenerse de imponer sobre ellas un principio distinto. Del argumento de Smith, al menos aquí, no se sigue que la justicia social sea un "espejismo". Al contrario, Smith precisamente supone que hay fines legislativos distintos que los fines propios de cada individuo, y que una sociedad bien ordenada es una en que el legislador no renuncia a perseguir esos fines por el hecho de que los individuos tengan sus fines propios. Al contrario, lo que el legislador en una sociedad bien ordenada hace es tomar en consideración los fines de los individuos, y organizar su interacción de modo que al perseguir esos fines realicen también el principio legislativo. Esto supone una

74 Smith, *The Theory of Moral Sentiments*, secc. 6.2.42.

concepción de la función de la ley (sobre la que volveremos en el capítulo 5) que no está particularmente de moda hoy en día: una conforme a la cual ella unifica el interés particular y el general (hoy está de moda entender que la ley no *unifica*, sino *arbitra entre* intereses particulares), lo que nos permite una perspectiva nueva desde la cual juzgar una regla o institución. Desde esta nueva perspectiva, la pregunta central no es ni por sus fines explícitos legislativamente fijados ni la razonabilidad de cada regla en sus propios términos. Ahora lo determinante es cuál es el resultado que debe esperarse de la regla o institución en cuestión si bajo ella cada individuo actúa conforme a su propio principio de movimiento. Llamo “empíricamente necesaria” una consecuencia si ella es resultado de la acción sumada de cada individuo conforme a su principio de movimiento en el contexto fijado por las reglas institucionales aplicables⁷⁵.

Es decir, hay necesidad empírica entre A y B cuando las acciones individuales de una multiplicidad de agentes actuando racionalmente en las circunstancias A llevan a una situación caracterizada por B. Por supuesto, es posible que algunos agentes no actúen racionalmente, por lo que la necesidad empírica no es necesidad a secas. Pero, en el mediano plazo, las acciones irracionales de los agentes tenderán a hacerse irrelevantes⁷⁶. Hay necesidad empírica entre focalización y segregación porque hay un grupo de

agentes para quienes (por razones que explicaremos más adelante) es beneficioso auto-segregarse y pueden auto-segregarse.

Quizás este sea el punto adecuado del argumento para referirse al problema de la validez de afirmaciones de hecho. Más adelante veremos que parte importante del peso del argumento descansará sobre afirmaciones empíricas como que uno de los elementos determinantes del resultado del proceso educativo es el capital cultural de los niños que estudian con uno (el denominado “peer effect”), o que quienes ocupan posiciones sociales de privilegio tienen más poder e influencia que quienes carecen de privilegio. Sin embargo, no ofreceré, para fundar estas afirmaciones, lo que los expertos llaman “evidencia empírica que apoye esta afirmación”. Ellos suelen distinguir entre argumentación respaldada por evidencia empírica y argumentación intuitiva, o de sentido común, queriendo decir que la primera es confiable en un sentido en que la segunda no lo es. Pero esta contraposición suele ser falsa, porque en muchos casos la evidencia empírica ofrecida por el experto está mediada por sus intuiciones o sentido común en el mismo sentido en que las afirmaciones de hecho contenidas en este libro lo estarán.

Para explicar esta afirmación puede ser conveniente mirar a un ejemplo, referido al modo en que se justifican (o no) las relaciones de causalidad entre la variación de diversas variables. En “Educación y desigualdad de ingreso”, H. Beyer ha sostenido que la “evidencia empírica” demuestra que “hay una clara correspondencia entre quintil de ingreso y promedio de escolaridad”⁷⁷. Esto significa: las variables quintil de ingreso (llamémosla ‘A’) y

75 Por supuesto, esta perspectiva es el comienzo del análisis que hoy es denominado “institucional”. Este análisis es el que reclaman los denominados “expertos en políticas públicas”, que insisten en que no hay que mirar al fin institucionalmente declarado sino a la manera en que la organización del sistema institucional configura lo que denominan la “estructura de incentivos” haciendo más o menos empíricamente necesaria una consecuencia. Aplicado a la educación, ellos suelen llamar la atención, por ejemplo, al hecho de que como la subvención es fija, se “desincentiva” la educación de alumnos vulnerables, o que, como el Estatuto Docente da estabilidad en el trabajo a los profesores, se “desincentiva” el perfeccionamiento profesional de los profesores, etc. El análisis institucionalista deviene ideológico cuando ignora que es un análisis cuya relevancia comienza cuando la pregunta por la justicia ha sido respondida (véase la nota siguiente).

76 “El supuesto conductual que usan los economistas no implica que el comportamiento de todos sea consistente con la elección racional. Pero sí descansa fundamentalmente en el supuesto de que la competencia se encargará de que los que se comportan de modo racional [...] sobrevivan, y que los que no lo hagan fracasen, y que en consecuencia en una situación evolutiva y competitiva el comportamiento que será continuamente observado será el de las personas que actúen de acuerdo a esos estándares” (North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, p. 19). Los economistas suelen concluir de esto que la racionalidad

estratégica constituye el único punto de vista auténticamente “realista” (por oposición a “utópico”) sobre un problema. Lo que esto en realidad muestra es que la pregunta central ante un problema no es qué es lo que la justicia requiere que los agentes hagan, sino cómo configurar las circunstancias en las que ellas deben decidir qué hacer para que lo que hagan sea lo que es justo que hagan. La óptica del economista es radicalmente inútil para responder la pregunta por la justicia; se hace relevante sólo cuando, habiendo decidido qué es lo justo, llega el momento de diseñar instituciones que configuren las “circunstancias” adecuadas.

77 Beyer, “Educación y desigualdad de ingresos: una nueva mirada”, p. 110. Uno de los puntos de Beyer es que esta correlación es más fuerte tratándose de la educación superior que de la educación básica o media. Esto hace más plausible el argumento que sigue en el texto principal, porque la evolución diferenciada de las cifras de cobertura de educación básica, media y superior hace que la correlación entre educación superior y quintil (de origen) sea más estrecha que la correlación entre educación básica y quintil de origen.

años de escolaridad ('B') son concomitantes, es decir, varían juntas. Pero desde la constatación de que A y B son concomitantes Beyer obtiene una conclusión adicional: que la variación del promedio de escolaridad (B) es *causa* (única o contribuyente) de la variación del quintil de ingreso (A), y por eso cree que las siguientes afirmaciones están apoyadas en evidencia empírica:

un bajo nivel de educación *asigna* con una probabilidad alta un lugar en el primer quintil. En cambio, la educación superior casi en forma automática *deja a una persona* en el quintil más alto de ingresos [...]. Los resultados presentados [...] sugieren *precisamente* que hay cambios importantes en los retornos privados de la educación *dependiendo* del nivel educacional de una persona⁷⁸.

Ésta es una lectura posible de la evidencia que, sin embargo, es también compatible con la observación de que la educación superior es irrelevante: que el nivel de ingreso (A) y la escolaridad (B) están relacionadas con una tercera variable (por ejemplo, clase social: 'C'), y que A y B son efecto de C (¿es absurdo pensar que hay una correlación entre provenir del quinto quintil y tener educación universitaria completa?). Nótese que las recomendaciones que se siguen de una y otra lectura de los datos son harto diferentes, si el objetivo de política es la modificación de la distribución del ingreso (A). No estoy diciendo que la interpretación de Beyer sea incorrecta y que la alternativa ofrecida aquí sea correcta. Lo que estoy diciendo es que no puede decirse que la primera (o la segunda) estén "apoyadas por la evidencia empírica", al menos si con eso se quiere decir algo adicional a "no son demostrablemente falsas"⁷⁹. Las relaciones de causalidad son notoriamente difíciles de establecer mirando a los hechos brutos y suelen (como en el caso comentado de Beyer) formularse tácitamente desde el principio por el experto. Esto muestra que no

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 110, 112 (mis cursivas).

⁷⁹ Cuando era bombero era común escuchar de muchas personas el siguiente razonamiento: mientras más bomberos llegan a un incendio, mayores son los daños. Por consiguiente, "la evidencia empírica demuestra" que los bomberos causan daños. Los bomberos nos defendíamos diciendo que la magnitud de los daños y el número de bomberos eran variables independientes entre sí, cuya variación se explicaba no en términos de la otra sino por una tercera variable (la magnitud del incendio). Por supuesto, no importa aquí cuál de las dos posiciones es correcta. Como en el argumento del texto principal, ambas hipótesis (la variación de una de ellas causa la variación de la otra/la variación de una, tercera variable causa la variación independiente de las otras dos) son posibles.

siempre hay una gran diferencia entre el modo en que las afirmaciones de hecho serán justificadas aquí (por ejemplo, están apoyadas por la literatura y el sentido común) y el modo "técnico" de los expertos (que suele descansar en el sentido común para elegir la dirección de la causalidad).

La perspectiva del científico o del experto sobre la realidad que estudia es, por definición, una perspectiva parcial. Por consiguiente, cuando el científico o el experto afirman haber descubierto una conexión causal lo que hacen es afirmar que, en relación a su objeto de estudio, un fenómeno dado causa otro. Cuando un bacteriólogo dice haber descubierto que el bacilo de Koch causa la tuberculosis está haciendo, al interior de esa comunidad científica, una afirmación perfectamente verificable y que puede evidentemente probar ser verdadera o falsa. El problema surge cuando ese bacteriólogo afirma ante el público en general que el bacilo de Koch causa la tuberculosis, porque el debate público no tiene, como la bacteriología, un "objeto de estudio" que justifique adoptar una perspectiva parcial sobre las cosas. Por referencia a la práctica científica de la bacteriología, la frase "el bacilo de Koch causa la tuberculosis" significa: desde el punto de vista de los fenómenos que están dentro del objeto de estudio de la bacteriología, y excluyendo los demás fenómenos, la razón que explica que un individuo desarrolle tuberculosis es que esté infectado con el bacilo de Koch. La exclusión de toda otra consideración es justificada por el hecho de que el bacteriólogo habla en el contexto de la práctica de la bacteriología. Por eso, cuando deja de hablar en ese contexto, sus conclusiones no tienen la misma significación, porque lo que antes estaba excluido por no ser relevante para el objeto de estudio ya no puede darse por excluido:

supongan que notáramos que la tuberculosis era una enfermedad extremadamente común en los talleres y fábricas miserables del siglo XIX, mientras las tasas de tuberculosis eran mucho más bajas entre campesinos y miembros de la clase alta. Podríamos afirmar, entonces, que la causa de la tuberculosis es el capitalismo industrial no regulado, y que si abandonáramos esa forma de organización social, no tendríamos que preocuparnos del bacilo de la tuberculosis. Cuando miramos la historia de la salud y las enfermedades en la Europa moderna, esta explicación es al menos tan plausible como culpar a la pobre bacteria⁸⁰.

⁸⁰ Lewontin, *Biology as Ideology: The Doctrine of DNA*, p. 42.

Nótese lo que ocurre cuando modificamos el contexto en que la afirmación es hecha: "la causa de la tuberculosis es el bacilo de Koch" significa cosas distintas cuando se afirma en la cátedra y cuando se afirma en el parlamento. Cuando se afirma en el parlamento el que lo afirma debe hacer algo que no necesita hacer cuando lo afirma en la cátedra: debe explicar por qué las condiciones de trabajo en los talleres y fábricas miserables del siglo XIX no son un mejor candidato que el bacilo para ser entendidas como causas. Para eso tiene que mostrar que la infección por el bacilo de Koch es *más importante* que otras condiciones también necesarias para desarrollar tuberculosis. Este juicio sobre la relevancia es un juicio basado en las mismas consideraciones a las que recurre el ciudadano: su sentido común o sus ideas políticas.

MERCADO Y CIUDADANÍA EN LA EDUCACIÓN

La educación tiene dos características que las distinguen de otros bienes sobre cuya distribución se plantea la pregunta por la justicia de modo especialmente agudo: (1) el que la recibe no está todavía en posición de haber hecho mérito alguno para merecerla, por lo que la cuestión del criterio de distribución de la educación es anterior a la operación de cualquier principio de los denominados "meritocráticos", y (2) la operación posterior en el mercado de un principio meritocrático razonable estará condicionada a la provisión anterior de una educación razonablemente igualitaria. La educación entonces, no puede ser distribuida meritocráticamente pero condiciona toda o casi toda distribución meritocrática posterior.

Antes de continuar quiero identificar con la mayor claridad el problema al que nos enfrentamos y sus posibles respuestas. El problema es uno de distribución: cómo debe distribuirse un bien como la educación. En cuanto a su estructura, el problema no es diverso de cualquier otro problema de distribución: no es posible satisfacer plenamente todas las demandas y la pregunta será cómo han de elegirse las que se satisfarán y en qué medida. Quiero considerar aquí dos respuestas posibles a este problema. De acuerdo a la primera, el régimen de distribución debe seguir un criterio de mercado. Lo que define a un régimen de mercado no es la propiedad privada de los medios de producción ni la competencia. Lo crucial es que la brecha entre la necesidad y su satisfacción sea mediada por la capacidad del necesitado de pagar por lo que requiere para satisfacerla, de modo que si no puede pagar no recibe satisfacción.

Una respuesta alternativa es un criterio de ciudadanía⁸¹. Distribuir un bien conforme a un criterio de ciudadanía implica que la pertenencia a un grupo (en este caso, la comunidad política) es condición necesaria y suficiente para recibir satisfacción de la necesidad del caso. Como el criterio necesario y suficiente es igualitariamente compartido por todos los que reclaman satisfacción, no hay razón que justifique satisfacer las necesidades de uno en mayor grado que las de otro⁸².

Aquí debemos volver a la oposición, mencionada en la introducción, entre Estado y mercado. Lo primero que debe notarse es que ésta es una oposición incoherente por asimétrica: el Estado es un sujeto y el mercado es una forma de interacción (o de asignación de recursos o, en el sentido que nos interesa aquí, un criterio de distribución). Hay dos maneras de corregir esta asimetría: Estado y empresarios (si se atiende al agente que provee el servicio), y ciudadanía y mercado (si se atiende al criterio de distribución). Ahora bien ¿cuál de estas dos oposiciones es la sustantivamente relevante? En el debate actual se entiende que es la primera, y por eso el consejo presidencial, que no llegó a acuerdo sobre la función del Estado y la educación estatal, tampoco llegó a acuerdo sobre el rol de los empresarios con fines de lucro en la educación⁸³. Pero si lo que importa es la igualdad libertad, la determinante es la segunda. El mercado se caracteriza por libertad desnuda y mediación desigual entre necesidad y satisfacción, y la ciudadanía se caracteriza por libertad igual. Una izquierda que hoy sigue defendiendo la oposición relevante como la oposición entre mercado y Estado (=empresarios y Estado) no ha entendido ni las razones que la llevaron a la derrota en el siglo XX, ni la forma que el desafío de siempre (libertad, igualdad y fraternidad) asume hoy en día⁸⁴.

⁸¹ Véase, en general, Marshall, *Citizenship and Social Class*.

⁸² Nótese que el argumento es que no hay razón que justifique dar a unos más satisfacción que a otros. Esto no excluye la posibilidad de gastar más recursos en unos que en otros para dar a todos igual satisfacción. En este caso, el criterio de ciudadanía justificaría una provisión diferenciada de recursos, pero la finalidad seguiría siendo la igual satisfacción de las necesidades.

⁸³ Véase Consejo asesor presidencial para la calidad de la educación, *Informe de Avance*, pp. 31-33.

⁸⁴ Por supuesto, no se trata de que la distinción entre empresarios y Estado carezca de sentido político. Entender ese sentido es crucial para evitar lo que se ha convertido

La distinción relevante, entonces, es entre Estado y mercado como criterios de distribución, es decir, entre *ciudadanía* y mercado. Ahora bien, un sistema puede ser mixto, como lo muestra precisamente el sistema chileno. En el caso chileno, la mixtura reside en que el mínimo se distribuye conforme a criterios de ciudadanía y sobre ese mínimo se distribuye conforme a criterios de mercado. La distribución conforme a criterios de mercado tiene una consecuencia directa: privatiza, como está dicho, la cuestión por la satisfacción de la necesidad del caso. Políticamente lo que es problemático es que los bienes distribuidos conforme a una lógica de ciudadanía no se distribuyan adecuadamente o no lo sean en cantidad o calidad suficiente. Por eso no es problemático, sino un atributo necesario de un régimen mixto como el chileno, que la educación distribuida conforme a criterios de mercado sea de mayor calidad que la distribuida conforme a cri-

en el deporte preferido de los intelectuales, el de identificar "mitos". El punto no es identificar el mito, sino explicar qué aspiraciones se expresan defectuosamente a través del "mito" identificado. Una manera de entender la oposición entre Estado y mercado es que ella mira al factor motivacional del agente que provee el servicio: el Estado provee por razones de justicia y el empresario por lucro. Como decía Adam Smith, el carnicero o el panadero no dan pan o carne porque el otro la necesita, sino porque les conviene, porque esa es la manera en que pueden servir su propio interés. En tanto resultado, desde luego, el carnicero y el panadero deben atender a las necesidades ajenas, porque sólo si son capaces de anticiparlas y estar dispuestos para satisfacerlas cuando corresponde tendrán éxito. Pero lo que los mueve no es la preocupación por el bienestar del otro, sino su propio interés. Por eso la izquierda, para la que la idea de comunidad y realización mutua es central, mira con desconfianza al empresario: después de todo, es la encarnación institucional de Cain ("¿soy acaso el guardián de mi hermano?"). Pero la izquierda se vuelve utópica cuando a partir de esta constatación sobre el mercado como institución y el empresario como personaje (en el sentido de MacIntyre, *Tres la Virtud*, pp. 45-54) extrae conclusiones sobre la acción de individuos que deben actuar en el contexto del mercado. El problema no son los empresarios, sino la institución social en la cual deben elegir entre fracasar o tomar a Cain como modelo. Entender, como parece haberlo hecho el consejo asesor presidencial, que uno de los problemas centrales de la educación es que ella es "un negocio", es decir, que en ella participan agentes movidos por motivaciones de mercado (=lucro), es en este sentido (peyorativo) "utópico" (esta es, después de todo, la crítica que desde el socialismo auto-denominado "científico" se dirigía al denominado "utópico"; que se limitaba a predicarle a los ricos que se desprendieran de su riqueza y la compartirían con los pobres, cuando en realidad lo que era necesario era atender a las condiciones materiales que hacían a la igualdad posible o incluso necesaria; véase Cohen, *Si Eres Igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?*). La utopía paralela del liberalismo es que la idea de justicia social es un "espelismo", porque no hay patrón desde el cual juzgar los órdenes

terios de ciudadanía. Recuérdese que la mixtura del sistema está justificada por el principio de focalización, conforme al cual el Estado no debe gastar recursos escasos en proveer bienes (ahora, educación) a quienes pueden adquirirlos en el mercado. Pero ¿por qué comprar en el mercado lo que uno puede obtener gratuitamente del Estado? Respuesta: porque lo que uno compra es mejor que lo que uno puede obtener gratuitamente. A menos que el principio opere mediante un (brutalmente intrusivo) esfuerzo burocrático de clasificación socioeconómica de cada familia chilena, él debe descansar en la auto-clasificación, realizada por cada familia al decidir el establecimiento para su hijo⁸⁵. El principio de focalización requiere, para ser prácticamente operativo, que esta auto-clasificación sea lo más precisa posible, y para eso requiere de una brecha suficientemente significativa en la calidad de la educación sujeta a ambos regímenes:

espontáneos que no sean internas a esa institución (por eso desde el punto de vista del liberalismo el Estado no provee en realidad por razones de justicia, sino por las mismas razones que el empresario: clientelismo). En este caso, que el criterio público final debe ser la agregación de las preferencias de los individuos que el mercado hace posible: de ahí un mundo en que idealmente no hay Estado sino para mantener la amenaza coactiva que implica que la motivación estratégica que mueve a los agentes en el mercado disuelva el mercado, expuesto como está, en ausencia del derecho, al dilema del prisionero.

85 Para dimensionar la magnitud de este esfuerzo burocrático, y la intervención que tendría que significar con la privacidad de las personas (dado que el sistema incentivaría falsear los datos), debe tenerse en cuenta que él debería realizarse no sólo al ingresar cada estudiante a un establecimiento educacional (momento en que se debería recoger suficiente información sobre sus ingresos o los de su familia para determinar si puede o no tener acceso a educación públicamente financiada), sino que debería reiterarse con la periodicidad suficiente (¿al inicio de cada año escolar?) como para detectar las variaciones de ingreso que pueden experimentar las familias, que podrían hacer que una familia que antes no podía pagar privadamente ahora lo pueda hacer y que una familia que podía hacerlo ya no esté en condiciones de hacerlo. Tomando en cuenta las dificultades facticas y normativas de un sistema de este tipo, la opción por la auto-clasificación, que las elimina todas de un golpe, es prácticamente irresistible. Ahora bien, aun cuando este sistema burocrático fuera posible y aceptable, las demás razones (véase *infra*) abogarían porque cualquiera pudiera atender cualquier establecimiento (es decir, que los establecimientos siguieran sujetos a la potestad de los padres), por lo que el modo tendría que ser que el establecimiento cobrara directamente a cada estudiante una cantidad determinada dado su nivel de ingreso o el de su familia y el resto lo recibiera del Estado. Un pago de este tipo (fijado por ley en progresión a los ingresos) suele denominarse, en el lenguaje ordinario, "impuesto".

Para que exista la auto-clasificación [...] debe admitirse que la educación subvencionada será de calidad inferior a la pagada [...]. Si no existiera esta diferencia, nadie asistiría a la educación pagada⁸⁶.

Esta posición puede parecer extrema e inaceptable (y lo es): impone al Estado la función vergonzosa de cuidar que la educación dirigida a los más pobres sea inferior en calidad a la propuesta a los ricos, y de "administrar" la calidad de la primera en el caso (improbable) de que se acerque a la segunda. Lo que me interesa ahora es destacar que la afirmación de que la educación financiada por el Estado *debe* ser de inferior calidad se sigue de la focalización como principio orientador del gasto público. No puede defenderse un sistema focalizado y rechazarse este argumento. El que defiende la focalización por razones de justicia (por ejemplo, con el argumento, que nos han repetido tantas veces, de que no es aceptable de que el Estado gaste recursos escasos en los ricos) debe defender lo que es necesario para hacer practicable el sistema que defiende. Y el argumento aquí es que el sistema *no es practicable* si los establecimientos de financiamiento privado no son de calidad ostensiblemente mayor que los de financiamiento público (porque nótese especialmente que la mayor calidad de los establecimientos financiados privadamente debe ser *suficientemente observable* como para que en un mercado con la opacidad de información que caracteriza al de la educación la diferencia pueda guiar la elección de los consumidores). Defender como principio organizador del gasto público el de la focalización y rechazar el argumento ahora comentado es como defender la autonomía de los consumidores para elegir vehículos caros y restaurantes baratos o vehículos baratos y restaurantes caros (con el argumento de que las funciones de utilidad varían de persona en persona) pero negar que los vehículos

o restaurantes caros deban ser en algún sentido (apreciable por el consumidor) mejores que los de precio inferior. Si la diferencia de calidad es un problema, la focalización es un problema. Si la focalización está en definitiva justificada, la diferencia de calidad no es en definitiva un problema.

Y la diferencia de calidad entre la educación financiada privadamente y la provista o financiada por el Estado es un problema porque ella a su vez está también internamente vinculada a otra consecuencia: fomenta la transmisión del privilegio. Que el sistema fomente la transmisión del privilegio no es sino una consecuencia empíricamente necesaria de su operación conforme a criterios de mercado. Eso permite al privilegiado pagar por una educación de mejor calidad que recibe el que carece de privilegio, y de ese modo garantizar, en la medida en que estas cosas pueden ser garantizadas, que su hijo gozará del privilegio del que él goza actualmente. Para evitar la transmisibilidad del privilegio es necesario evitar la diferenciación de calidad entre la educación financiada por el Estado y la que puede comprarse en el mercado. Pero esto, desde luego, implica acabar con la diferencia en virtud de la cual el mercado es posible. Más adelante veremos cómo podría organizarse un sistema no focalizado, pero por ahora podemos adelantar que implica hacer a la educación un bien no comerciable, es decir, un bien que no puede ser transado en el mercado (=no puede ser adquirido pagando por él).

EL PROBLEMA DE LA NIVELACIÓN HACIA ABAJO

Y aquí parece que volvemos a la oposición entre libertad e igualdad. Pareciera que la igualdad en la calidad de la educación requiere limitar la libertad del rico de pagar por la educación de su hijo. En otras palabras: si, para garantizar la igualdad del (hijo del) rico con la del (hijo del) pobre se prohibiera al rico pagar por la educación de su hijo, ¿deberíamos decir que su libertad se está limitando para asegurar la igualdad?

Hay un sentido en que la respuesta a esta última pregunta es afirmativa, pero trivial. En efecto, es indiscutible que una regla que prohíba al rico pagar por la educación de su hijo limita su libertad al menos en el mismo sentido en que las reglas del derecho penal o las de la responsabilidad civil: todas estas reglas limitan libertades desnudas, al imponer deberes de no realizar ciertas acciones. En efecto, si no hubiera una regla que obligara a

⁸⁶ Joffré, "El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena", p. 213.

Joffré continúa explicando que la calidad de la educación financiada por el Estado debe "administrarse", porque puede ser conveniente, en determinadas circunstancias, "contener el aumento de la calidad de la educación subvencionada para obtener a largo plazo una mayor calidad que lo que se obtendría expandiéndola indiscriminadamente" (*ibid.* 214). Nótese que la finalidad de política aquí es la contraria a la nivelación hacia abajo, es una especie de desnivelación hacia abajo: de lo que se trata no es de mantener una calidad adecuada para la educación financiada por el Estado, sino mantenerla (si es necesario) artificialmente inferior a la pagada.

una persona a actuar diligentemente cuando puede afectar bienes de otra, la primera tendría la libertad (desnuda, es decir, carecería del deber) de actuar descuidadamente. Si no hubiera una regla que prohibiera el homicidio uno tendría una libertad de la que hoy carece: la de matar al otro. Pero es posible entender también que el derecho crea libertad, porque hay un sentido que no tiene nada de imaginario ni de ilusorio en que a mí me hace libre el hecho de que otros tengan el deber de respetar mi vida o mi integridad o de actuar con diligencia cuando su acción puede causarme daño. En un sentido el derecho crea (o al menos puede crear) libertad, en otro necesariamente la restringe. Si uno entiende que la libertad es eso que el derecho siempre, necesariamente, restringe, entonces debemos responder a nuestra pregunta de modo afirmativo: en la medida en que la desigualdad es necesaria consecuencia de distribuir el bien de la educación conforme a un criterio de mercado, sólo es posible reducir la desigualdad limitando la libertad. Pero nótese que la respuesta es fácil sólo porque es irrelevante: en este sentido la libertad no es un bien particularmente importante. No hay derecho general a la libertad, porque en este sentido la libertad puede limitarse por prácticamente cualquier consideración de conveniencia⁸⁷. Si el contenido de la libertad es éste, la libertad no es un derecho, porque no triunfa sobre nada. Sólo ciertas libertades particulares (la libertad de expresión, por ejemplo, y no la de matar a otro, o actuar negligentemente) pueden ser triunfos, y entonces nuestra pregunta sería si la libertad del privilegiado de gastar tanto como quiera en la educación de su hijo es una de estas libertades que constituye un derecho en este sentido. O dicho de otro modo: la igualdad es un límite a la libertad en este sentido lato, como lo es *cualquier otro derecho*: el derecho al debido proceso, a la seguridad personal, a la libertad (de otros), al feriado laboral, etc.⁸⁸.

87 Dworkin, *Taking Rights Seriously*, pp. 266-278.

88 En la historia de las ideas, hay un contraste importante "entre quienes entendían que el derecho y la libertad eran inseparables y quienes pensaban que eran irreconciliables. Hay una gran tradición, que se extiende desde los antiguos griegos y Cicerón, pasando por la edad media y los liberales clásicos como John Locke, David Hume, Immanuel Kant y los filósofos morales escoceses, hasta varios estadistas norteamericanos de los siglos XIX y XX, para quienes el derecho y la libertad no podían existir separados; mientras que para Thomas Hobbes, Jeremy Bentham y muchos pensadores franceses y los positivistas jurídicos contemporáneos el derecho necesariamente viola la libertad" (Hayek, *Rules and Order*, p. 515).

El punto es importante, de modo que permítaseme explicarlo de otro modo: la observación de que hay un conflicto entre libertad e igualdad es que entre libertad e igualdad hay un conflicto *especial*, es decir, un conflicto que no existe entre la libertad y otros derechos. Pero si entendemos "libertad" como "ausencia de constreñimiento" o como "libertad desnuda", queriendo decir que ella es limitada por cualquier regla que imponga un deber, es decir cualquier regla que directa o indirectamente (como el derecho penal o civil, respectivamente) autorice la coacción estatal, entonces la libertad está en conflicto con cualquier otro derecho, porque precisamente lo que en este sentido define a una libertad es la ausencia de deber, y lo que define a un derecho es la presencia de deber. Por consiguiente, la propia observación sobre la relación conflictiva entre libertad e igualdad supone una idea de libertad que no es pura y simplemente reducible a la ausencia de constreñimiento (a la pura y simple libertad desnuda). No hay un problema especial de compatibilidad entre la libertad y la igualdad que no se reproduzca entre la libertad (desnuda) y cualquier otro derecho, incluido el derecho (en sentido estricto) a la libertad de otro. Si es que hay un conflicto políticamente relevante, tiene que ser entre la igualdad y una comprensión más exigente de la libertad (general) o un derecho (especial) a la libertad.

¿Y hay tal conflicto? Una buena manera de enfrentar este problema es preguntarse cuál sería la queja de un padre que desea y puede gastar una cantidad desproporcionada (en relación al gasto público) en la educación de su hijo en un sistema que no lo permite. La objeción principal parece evidente, y de hecho es habitualmente formulada por los defensores del régimen chileno actual en la discusión pública: que esa limitación sería un caso de lo que retóricamente es denominado "nivelar hacia abajo".

Ahora bien, que una medida sea correctamente caracterizable como "nivelar hacia abajo" es habitualmente un argumento suficiente para desecharla ("habitualmente" porque en ciertos contextos puede ser justificable; sin embargo, por ahora ignoraré estos contextos). Pero por eso mismo debemos proceder con cierta cautela: ¿qué es, precisamente, lo que hace objetable una política de nivelación hacia abajo?

Una de las razones más relevantes contra una política de nivelación hacia abajo es que ella parece no ser sino manifestación de

envidia. Al envidioso le molesta que haya alguien que esté en una situación mejor que la de él, de modo que, aun cuando ello no significara una mejora en su propia situación, preferiría que el otro no estuviera en la situación aventajada en que se encuentra. Esto nos permite caracterizar las políticas que son susceptibles de esta objeción de esta manera: son políticas dirigidas a perjudicar al que se encuentra en la mejor situación, sin que ese perjuicio implique beneficio para el que se encuentra en la peor situación. En otras palabras, son políticas dirigidas a modificar la curva de distribución, desplazándola a una curva distinta, inferior en sentido paretiano. De lo anterior se sigue que no todas las políticas que disminuyen la brecha entre el rico y el pobre son redistributivas, porque es posible igualar sin redistribuir ("nivelando hacia abajo", es decir, disminuyendo el total a ser distribuido sólo a expensas de los que reciben más). Pero también se sigue que no toda política igualitarista es un caso de "nivelar hacia abajo". En particular, muestra que una política no "nivela hacia abajo" en la medida en que redistribuye porque, si ella implica redistribución, eso significa que el perjuicio del rico es instrumental para el beneficio del pobre, y por eso que ella no se funda en la sola envidia: no se trata de perjudicar al rico para que, en su nueva pobreza, sea igual al pobre, sino de distribuir los recursos entre el rico y el pobre de un modo distinto del actual, con la finalidad de que el pobre reciba más de lo que recibía antes de la nueva distribución, como contrapartida de lo cual el rico recibe menos. Aquí hay movimiento hacia un punto distinto de la misma curva paretiana (o una superior). Y como nuestra pregunta es si la restricción de la libertad (desnuda) del rico para gastar lo que desee en la educación de sus hijos es un caso de "nivelación hacia abajo", ahora la cuestión es: ¿es o no redistributiva? ¿Es el hecho de que el rico no pueda usar su riqueza para comprar educación "formal" algo que sólo lo perjudica, sin beneficiar al pobre (= "nivelación hacia abajo") o es algo que beneficia al pobre, produciendo (si es que lo produce) además un perjuicio para el rico (= redistribución)?

LA DESIGUALDAD Y SU CAUSA. LA FOCALIZACIÓN

Para esta pregunta hay dos respuestas: la primera (la que sólo enunciare, por ahora, porque no es la que me interesa especialmente) mira al tipo de bien en que la educación consiste, en par-

titular en las dos notas que ya hemos apuntado: la educación no puede ser distribuida conforme a criterios de mérito, pero condiciona la distribución posterior conforme a criterios de mérito, al menos en una sociedad de mercado. Podemos, quizás demasiado toscamente, distinguir dos dimensiones de relevancia de la educación: en su primera dimensión, la educación es un proceso que tiende a dotar al estudiante de lo necesario para comprender el mundo y dejarlo en mejor posición para poder dar sentido a su existencia, para vivir su vida. Si ésta fuera la única dimensión de la educación, impedir al rico gastar más en la educación de sus hijos sería efectivamente un caso de nivelación hacia abajo, porque no aumenta la capacidad del pobre para entender el mundo y dar sentido a su existencia el hecho de que el rico no pueda aumentar sus capacidades para eso (o: no perjudica al pobre en cuanto a su capacidad para dar sentido a su vida el hecho de que el rico tenga esa capacidad más desarrollada). Pero por supuesto, la educación cumple, particularmente en sociedades de mercado, otra función: la educación dota (o contribuye a dotar) a los estudiantes de las aptitudes necesarias para desempeñarse más o menos exitosamente en el mercado. Ahora bien, si la educación es apta para hacer una diferencia en el desarrollo de aptitudes sobre la base de las cuales los individuos posteriormente competirán en el mercado, es evidente que la mejor educación del rico es efectivamente un perjuicio para el pobre, porque hará menos probable que el segundo supere al primero en la competencia. Mirado desde esta perspectiva, la mejor educación que el rico compra con su riqueza es una manera de transmitir el privilegio. Limitar la posibilidad del rico de gastar en educación de su hijo es limitar su capacidad para transmitir su privilegio.

Estas dos dimensiones de la educación muestran la importancia de la distinción existente en la constitución y en la ley 18962 entre educación reconocida y no reconocida por el Estado. La primera es la que está internamente vinculada a la adquisición de habilidades relevantes en el mercado (y por eso "habilita [...] al alumno para continuar su proceso educativo formal a través de la educación superior o para incorporarse a la vida del trabajo", conforme al art. 9 L. 18962), mientras la segunda es "todo proceso vinculado con el desarrollo del hombre y la sociedad, facilitado por la interacción de unos con otros" (art. 4 L. 18962). El argumento anterior

da cuenta de la diferencia en el régimen legal de ambas (indicado en el cap. 2): la educación que aspira al reconocimiento estatal está sujeta a estándares de legitimación pública que no son aplicables a la que no aspira a ese reconocimiento. Por eso una es obligatoria, mientras la otra no lo es (art. 19 N° 10 inc. 3°); una está sujeta a requisitos legales legalmente determinados (art. 19 N° 11 inc. final) y la otra está libre de toda exigencia salvo las genéricas del inciso 2° del art. 19 N° 11. En efecto, "sin perjuicio [de estas exigencias] se podrá, en virtud de la libertad de enseñanza, impartir cualquier otra clase de enseñanza que no aspire al reconocimiento oficial" (art. 10 L. 18962).

Esta primera respuesta a nuestra pregunta no es generalizable, porque se basa en el hecho de que, por así decirlo, la discusión sobre la igualdad en la educación es una especie de discusión meta-distributiva. Como lo que la educación produce es lo que luego se utilizará como criterio distributivo (las capacidades de desempeño en el mercado), la distribución de la educación no puede seguir el criterio meritocrático que justifica (por hipótesis) los diferentes resultados obtenidos por los participantes del mercado. Esto quiere decir: una condición necesaria para que los resultados diferenciados del desempeño de cada uno en el mercado estén justificados es que la educación no se distribuya conforme a criterios de mercado (la razón por la que es sólo una condición necesaria, y no suficiente, es que el privilegio tiene muchas formas de transmitirse, y la educación es sólo una de ellas)⁸⁹.

⁸⁹ Ésta es la razón por la que más arriba dije que la comprensión que denominé "liberal" de los derechos sociales, que sólo justifica la provisión con cargo fiscal de un nivel mínimo de satisfacción, cuya finalidad es elevar a las partes sobre el estado natural, tiene una consecuencia diferente precisamente en el caso de la educación. Un liberalismo (como el de Rawls) que se toma en serio la exigencia de "igualdad justa de oportunidades" (Rawls, *Theory of Justice*, pp. 84-89) podría aceptar las conclusiones de este libro no en virtud del argumento que en el texto principal viene a continuación (que puede en principio aplicarse a otros casos, como el sistema de salud), sino en atención a la posición especial que la educación ocupa respecto de un criterio meritocrático de distribución de recompensas, en virtud del cual la igualdad de oportunidades exige igualdad en la educación. No estoy diciendo que la teoría de la justicia de Rawls sea meritocrática; al contrario, él se preocupa de explicar por qué ella no lleva a una sociedad meritocrática (*Ibid.*, pp. 106s). Para Rawls, una distribución es justa no porque sea meritocrática, sino porque satisfice el principio de la diferencia (*Ibid.*, p. 107).

La segunda manera de responder a nuestra pregunta ignora la dimensión especial de la educación, y la considera como cualquier otro bien. Y toma en cuenta el hecho, que hasta ahora ha sido ignorado, de que la educación es sólo una de varias formas de transferencia de lo que algunos llaman "capital cultural". Las formas más significativas de igualación del capital cultural están más allá del alcance del sistema jurídico, en el sentido de que interferir con ellas llevaría a una intervención que no es aceptable tanto por razones estratégicas como de principios (porque requeriría entre otras cosas nada menos que la radical abolición de la familia). En otras palabras: las formas principales de transmisión del capital cultural están fuera del alcance de un sistema jurídico que satisfaga ciertos estándares mínimos de justicia. Pero debe observarse que esto no quiere decir que los hijos de los privilegiados tengan *derecho* a beneficiarse del capital cultural de sus padres: lo que tienen es derecho a otras cosas, que aquí no discutiré (como a vivir con sus padres, o al menos a que el Estado no haga esto imposible). Y el problema es que una consecuencia empíricamente necesaria de respetar estos derechos implica tolerar transferencias de capital cultural que dejan al hijo del rico en una posición privilegiada respecto del hijo del pobre. Ahora bien, con este antecedente, ¿qué es lo que debe hacer un sistema educacional? ¿Qué finalidad debe perseguir? La respuesta parece inevitable: debe intentar compensar, tanto como sea posible, el déficit de capital cultural del hijo del pobre. Para lograr este objetivo, el sistema educacional debe tratar el exceso de capital cultural con el que el hijo del rico accede a la educación formal como un bien común, a ser utilizado en beneficio de todos, ricos y pobres⁹⁰. Esta conclusión, junto con el hecho (ampliamente documentado) de que una de las circunstancias más relevantes en los resultados del proceso educativo es el grupo con el cual uno estudia, implica que el sistema educacional debe tender a mezclar a los hijos de los ricos y a los hijos

⁹⁰ Nótese, para evitar confusiones (aunque esta confusión es difícil de evitar): no se trata de que el hijo del rico sea usado como un bien común, porque nunca es justificado tratar a individuos sólo como medios para nada. Lo que es común es el mayor capital cultural del hijo del rico, y en algún sentido el problema que este libro discute puede formularse de la siguiente manera: ¿cómo puede usarse el capital cultural del hijo del rico para beneficio de todos sin usar al hijo del rico como un medio para el beneficio de todos?

de los pobres. En otras palabras, que debe al menos dificultar la opción del rico de abandonar el espacio común de educación y optar por un espacio en donde educarse junto con otros hijos de ricos. En efecto, dada esta circunstancia el hecho de que el hijo del rico se eduque junto a otros hijos de ricos y el hijo del pobre se eduque junto a otros hijos de pobres sí perjudica a éste: le impide beneficiarse del hecho de educarse con otros que tienen superávit de capital cultural y lo obliga a educarse junto a otros que tienen el correlativo déficit, perjudicando la calidad de la educación que recibe. Por consiguiente, negar al rico la posibilidad de pagar para su hijo una educación distinta de la que recibe el hijo del pobre no es manifestación de envidia.

Pero la segregación tiene otro efecto negativo, que refuerza la conclusión anterior. Lo que el rico tiene en comparación al pobre no es sólo capital cultural, ni sólo dinero. Tiene algo más: tiene poder. Tener poder es tener influencia, lo que quiere decir que la capacidad del rico para influir en las decisiones en las que le interesa influir es mucho mayor que la del pobre.

Esto, que puede parecer algo de importancia marginal, es en realidad decisivo, porque todo sistema institucional es en principio susceptible de desarrollar patologías. Por eso su éxito dependerá, en buena parte, de su capacidad de auto-observación, es decir, de su capacidad de detectar y corregir esas patologías. Aquí podemos aprovecharnos de las investigaciones de Hayek sobre órdenes espontáneos. Como un orden espontáneo no exige que los agentes abandonen sus finalidades, cada agente puede ajustar su acción a la información disponible para él. El orden puede descansar en el juicio del agente porque lo que sirve al orden es lo que sirve al individuo. Un orden creado, por su parte, necesita desarrollar unidades centralizadas de auto-observación, porque precisamente no puede descansar en el juicio de cada agente, porque como exige a los agentes que abandonen sus finalidades y persigan las del orden, está expuesto a la *corrupción*, es decir, a que los agentes intenten obtener ganancias privadas a costa de su función en el orden (como el fiscalizador de impuestos que acepta un soborno para ignorar la acción ilegal de un contribuyente). El problema es que esta unidad centralizada no tiene el mismo acceso a la información que cada agente, y adicionalmente que es tan susceptible de desarrollar patologías como el sistema en primer término. Tratándose de un sistema educa-

cional universal, la auto-observación puede estar a cargo de una unidad central (una superintendencia, por ejemplo) o puede ser descentralizada. La descentralización de la auto-observación descansa en los agentes del sistema: profesores, estudiantes y padres. Aquí el problema es cómo transmitir la información obtenida mediante esta auto-observación a la unidad básica de decisión del sistema. Mientras más cercana esté la unidad de auto-observación de la unidad de decisión, menos problemática será esta transmisión.

Esto suele utilizarse como un argumento para hacer del establecimiento la unidad básica del sistema, disminuyendo así la distancia entre la unidad de auto-observación y la unidad de decisión. El problema, sin embargo, es que de esta manera se fomenta la diferenciación del sistema, de acuerdo a la capacidad de diversos establecimientos para reaccionar a la información recibida (las patologías detectadas en una unidad pueden pasar desapercibidas en otra). Ésta es una nueva razón para evitar un sistema segregado. Para apreciarla debemos constatar primero que la información relevante obtenida por las unidades de auto-observación habitualmente aparecerá ante las unidades de decisión en la forma de quejas y reclamos por patologías que beneficiarían a un grupo sectorial de agentes del sistema en desmedro de otros. En las circunstancias más típicas, quienes ocupan las posiciones de decisión tendrán incentivos para ignorar esas quejas y reclamos. Es aquí donde la desproporcionada capacidad de influencia que acompaña a la detentación de privilegio resulta decisiva. Es menos probable que la identificación de patologías realizadas por los privilegiados sea ignorada que lo sea la que es realizada por quienes carecen de privilegio. Si el sistema es segregado, la segregación producirá establecimientos de grados diversos de calidad, de acuerdo a su capacidad para asimilar esa información (a mayor capacidad, mayor calidad): unos estrechamente monitoreados, en los que la información fluirá de modo ágil y expedito entre las unidades de monitoreo y las de decisión; y otros en los que, pese a ser monitoreados de modo igualmente estrecho, la probabilidad de que la información así obtenida sea ignorada será mayor. Si el sistema no es segregado, la información provista por la observación del privilegiado beneficiará a todos. Para relacionar esta idea con una cuestión que está en el debate público, considérese la cuestión del monto de la subvención.

Hoy el acuerdo es unánime: es completamente insuficiente. Las propuestas más conservadoras hablan de duplicarlo. Es desde luego necesario hacerlo, pero también es necesario plantearse otra pregunta: si la subvención es hoy tan obviamente deficiaria, ¿por qué no fue aumentada en el pasado? La respuesta es bastante natural: porque el problema carecía de urgencia política, hasta que llevó a los estudiantes secundarios a las calles en marzo de 2006. Pero si la educación chilena municipal y subvencionada es tan enormemente deficiaria, y si atiende a más del 90% de la población escolar de Chile, ¿cómo puede no haber tenido urgencia política? Parte evidente de la respuesta es precisamente que ese 90% excluye a los que tienen una superávit de voz y poder. Si el déficit en educación los hubiera afectado a ellos, es poco probable que la situación se hubiera mantenido como lo hizo. Esto, por supuesto, no supone la existencia de una conspiración de los privilegiados en contra del 90% restante. Sólo supone que uno ve los problemas más claramente cuando lo afectan a uno y que cuando los que tienen poder reclaman son más fácilmente escuchados por quienes tienen autoridad para tomar decisiones⁹¹.

Los argumentos anteriores sugieren un sistema educacional que evite la segregación por ingreso. El sistema chileno no sólo permite la segregación sino que la fomenta, sobre la base del principio de focalización: el Estado no debe gastar recursos escasos en la educación de quienes pueden procurársela por ellos mismos. Como hemos visto, del principio de focalización es posible derivar el sistema mixto chileno: educación financiada públicamente para quien no puede comprarla en el mercado y educación financiada privadamente, en la cantidad y calidad que pueda ser adquirida en el mercado por el consumidor, para quien pueda comprarla. Si los argumentos anteriores son convincentes, ésta es una solución perversa en el sentido de que transforma injusticias estructurales en experiencias individuales de frustración y fracaso: una de las primeras (sino la primera) finalidad de un sistema educacional debe ser evitar la segregación.

91 Adicionalmente, la idea de que el problema en una parte importante se soluciona mediante el aumento de la subvención supone que el problema no es la desigualdad sino la pobreza: es evidente que la capacidad de los ricos de pagar por la educación de sus hijos siempre superará el gasto posible del Estado.

Nótese cómo el argumento anterior identifica los problemas del sistema educacional chileno de un modo distinto al habitual. El problema no es que las escuelas públicas dependan de las municipalidades o que la presencia del Estado sea reducida⁹². En realidad el argumento muestra que la propiedad de los establecimientos educacionales es una cuestión bastante irrelevante. Lo decisivo no es quién es el propietario de los establecimientos educacionales, sino cuál es el criterio de distribución de la educación: un criterio de mercado, conforme al cual la brecha entre la necesidad y la provisión del bien que la satisface está mediada por la capacidad de pago del individuo, promueve la segregación y la desigualdad y, por consiguiente, la transmisión del privilegio; un criterio de ciudadanía, conforme al cual la brecha es mediada por la condición de ciudadano, y por tanto igualitaria, limita el principal peligro, para evitar la desigualdad y así limitar la transmisibilidad del privilegio.

LA AUTO-SEGREGACIÓN DE LOS PRIVILEGIADOS

El problema es que evitar la segregación no es fácil, por dos razones: en primer lugar, porque la segregación en la educación no es sino una manifestación de una segregación de clase que en Chile es notoriamente extendida. La coexistencia generalizada de dos países en el mismo territorio (uno en el cual hay escuelas, consultorios y hospitales, que no tiene prácticamente ninguna relación con otro, en el que hay colegios, consultas y clínicas) limita la eficacia probable de cualquier medida particular que

92 No estoy diciendo que estas cuestiones de detalle (es decir, que no afectan al núcleo duro del sistema) sean irrelevantes. El argumento de este libro es que la focalización del gasto en educación implica necesariamente desigualdad. No es que todo sistema focalizado sea *igualmente* desigual. Por eso es posible pensar en reformas parciales que disminuyan los aspectos más groseramente desiguales del sistema. La tesis es que, a pesar de esas reformas, el sistema mantendrá, como una característica básica, la desigualdad, que fomentará la transmisión del privilegio. Si las escuelas y liceos son administradas por las municipalidades, que pueden complementar con sus propios presupuestos el financiamiento que reciben directamente del fisco, la consecuencia obvia será que las escuelas y los liceos que dependan de municipalidades ricas serán mejores que las que dependan de municipalidades pobres. Como en general serán los ricos los que vivan en municipalidades ricas y los pobres en municipalidades pobres, la segregación se agudiza. En realidad, la segregación por nivel de ingreso informa prácticamente cada detalle de la configuración institucional del sistema educacional.

tienda a la desegregación. En lo que nos interesa, no es suficiente para desegregar el sistema educacional simplemente prohibir, por ejemplo, la discriminación arbitraria en los procedimientos de admisión de los establecimientos educacionales (al modo, por ejemplo, del bienintencionado art. 11 L. 18968, hoy vigente). Ello porque dada la realidad de una sociedad profundamente segregada, muchas decisiones que consideradas en sus propios términos pueden ser razonables (excluyendo así la objeción de discriminación arbitraria) no hacen sino reforzar un patrón de segregación. Si la diferencia de clase social, por ejemplo, está correlacionada con diferencias de creencias religiosas o lugar de residencia o logro académico, entonces seleccionar por creencias religiosas o lugar de residencia o logro académico es una forma indirecta de reforzar un patrón de segregación.

Pero eso no es todo. En segundo lugar, el privilegio es naturalmente gregario, porque el premio que reciben los hijos de los privilegiados si son capaces de auto-segregarse y educarse juntos es extraordinariamente alto: el superávit de capital cultural de cada uno de los estudiantes se multiplica exponencialmente en cuanto a sus consecuencias si todos son superavituados y lo mismo ocurre con el superávit de recursos, poder e influencia de sus padres.

Las dos consideraciones anteriores apoyan la misma conclusión: el punto central del diseño de un sistema educacional es excluir no sólo las formas explícitas de segregación (la más evidente de las cuales es el cobro mensual de una suma de dinero), sino también todas las formas indirectas que puedan, en el tiempo, producir segregación social. Pero como el privilegio es naturalmente gregario, y como en principio cualquier criterio de selección puede ser utilizado para seleccionar al privilegiado, la única solución es excluir todo criterio de selección.

En efecto, en las condiciones que enfrenta la educación en una sociedad como la chilena, es necesario nada menos que una radical prohibición de cualquier criterio de selección que no sea aleatorio (para el caso en que la demanda supere la oferta de un determinado establecimiento). En materia educativa, toda forma de selección debe ser declarada ilegal.

Aquí puede verse cómo confluye el argumento del capítulo 2 con el del capítulo 4. Nuestra conclusión entonces fue que la mejor interpretación de la constitución exigía dejar a los establecimientos sujetos a la potestad unilateral de los padres, lo que

implicaba excluir la selección y de-comodificar la educación. Ahora vemos que esto tendría la aptitud para de-segregar el sistema, no por la vía utópica de ordenar a los agentes que actúen contra sus intereses sino por la de establecer condiciones bajo las cuales la actuación de cada uno en persecución de lo que es mejor para su hijo hará improbable la segregación. Lo importante es que la labor del legislador en principio se agota en la configuración de las posiciones iniciales (sin perjuicio de que sea necesaria intervención posterior para, mediante la modificación de las reglas sobre las que el orden descansa, "mejorarlo", como hemos visto que decía Hayek). Dadas esas condiciones iniciales (de-comodificación de la educación y prohibición de selección), los individuos son libres de perseguir sus propias finalidades. Pero el diseño de las condiciones iniciales para la configuración de un orden espontáneo debe tomar en cuenta que aquí se trata de causalidad no lineal: pequeñas diferencias en las condiciones de inicio pueden implicar en el tiempo enormes diferencias en el orden resultante. Reglas que en sus propios términos pueden parecer justas o razonables pueden frustrar las intenciones originales y permitir la reintroducción de la segregación.

Y aquí se hace crucial tomar conciencia de la ubicuidad de la segregación en Chile. El privilegio es por naturaleza transmisible (parte del contenido de una situación social o económicamente privilegiada es habitualmente el hecho de que beneficia al núcleo familiar y así permite la transmisión) y busca constantemente maneras de transmitirse (por las razones que hemos visto y, adicionalmente, por la discutida en el capítulo 5). En términos educacionales, la forma más eficaz para transmitir el privilegio es la auto-segregación, porque como hemos visto eso tiene un doble premio para los hijos de los ricos. La segregación puede ocurrir de muchas e imprevisibles maneras. Para mencionar un ejemplo común en la literatura: en algunos países se ha excluido el criterio de mercado en la distribución de educación, pero la segregación ha reaparecido porque la forma en que el criterio de ciudadanía ha sido institucionalmente organizado ha sido territorial: todos los ciudadanos tienen el mismo derecho y cada uno asiste al establecimiento que corresponde a su domicilio. Pero eso ha llevado al encarecimiento de la propiedad inmobiliaria en distritos cuyos establecimientos educacionales son mejores que otros, lo que inicia un círculo vicioso de segregación: mientras

más ricos vivan en ese distrito, mejor será la educación de sus establecimientos (aun cuando lo que se gaste en la educación formal de esos estudiantes sea lo mismo que en el resto del territorio nacional, por las dos razones indicadas más arriba: el supéravit de capital cultural de los estudiantes y la mayor capacidad del rico para influir en decisiones que le son relevantes), y por eso más demanda habrá por vivir en ese distrito, lo que encarecerá la vivienda en ese distrito, lo que segregará aún más rigurosamente los establecimientos, etc. No pretendo aquí elaborar una lista de todas las formas a través de las cuales la segregación puede filtrarse en un régimen inicialmente no segregado, sino simplemente destacar que la perspectiva correcta para juzgar la admisibilidad de una regla (como la de distribuir el acceso a los establecimientos con criterios territoriales) no debe mirar sólo a los efectos directos de esa regla, sino a las consecuencias anticipables de la operación de esa regla desde el punto de vista de la segregación del sistema.

ALGUNAS OBSERVACIONES Y COROLARIOS DEL ARGUMENTO

En este punto puede resultar útil insistir sobre algunos aspectos del argumento desarrollado hasta ahora, a modo de recapitulación y desarrollo de algunos de sus aspectos más significativos:

1. En la discusión pública sobre educación se ha escuchado reiteradamente que lo que se pretendería impugnar es la participación privada o confesional en el sistema educativo. El argumento aquí desarrollado no se refiere a estas cuestiones. En realidad, no se refiere ni a la gestión, ni a la organización, ni a la propiedad de los establecimientos (más allá de lo necesario para garantizar la sujeción de los establecimientos a la potestad de los padres). Es por lo tanto compatible con la libertad de enseñanza en los términos del inciso 1° del N° 11, la libertad “de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”. Todo lo que exige es comprender ese derecho de modo que pueda ser objeto de dos restricciones: el sostenedor no puede cobrar a los estudiantes o sus familias y tampoco puede seleccionar a sus estudiantes. Ya hemos visto que éstas no son limitaciones externas impuestas a la libertad para compatibilizarla con otros fines o valores constitucionales, sino restricciones inherentes a la libertad que hacen posible un sistema de libertad máxima para cada uno compatible con igual libertad para todos. El argumento es compatible con

un sistema en que todos los establecimientos son de propiedad y gestión de privados, con o sin fines de lucro (aunque véase lo dicho en la introducción). Sólo insiste en la de-comodificación de la educación y la exclusión de toda selección salvo la aleatoria, junto a una definición pública de contenidos mínimos y reglas legales que regulen la administración de sanciones, la relación laboral del establecimiento con los profesores, etc. La propiedad de los establecimientos y su gestión es en general políticamente irrelevante.

En otras palabras, los términos actuales de la discusión, que se ha ordenado en función del eje más/menos presencia del Estado o importancia de la educación pública, no hacen sino mantener (y, de hecho, legitimar adicionalmente) una situación de profunda desigualdad. No hay razón alguna de justicia que exija la existencia de establecimientos educacionales de propiedad del Estado. Esto, por supuesto, no quiere decir que la justicia excluya la existencia de establecimientos estatales. En un sistema como el chileno, ella cumple hoy la función de garantizar al menos alguna educación a todos. Pero precisamente porque está orientada a proveer de educación a quienes no podrían comprarla en el mercado, la educación que ofrece será necesariamente de una calidad notoriamente inferior a la que puede comprarse en éste. Por eso, insistir hoy en un modelo que fue adecuado para atacar el problema básico, brutal, de que quienes no podían comprar educación en el mercado no la recibían, es perpetuar la desigualdad. Quizás la observación, tan manida en la discusión actual, de que el problema hoy ya no es uno de cobertura sino de calidad, marca el momento en que es necesario repensar la estructura básica del sistema: desde uno que sólo combate la exclusión radical (pero que para hacer eso perpetúa patrones de segregación y desigualdad) a otro que apunta más arriba: a garantizar el contenido sustantivo (y no sólo formal) de la ciudadanía.

2. Impedir la transmisión del privilegio puede resultar políticamente imposible, y no sólo por consideraciones estratégicas sino también por (otras) consideraciones de justicia. Por consiguiente, es un error entender que la finalidad del sistema educacional debe ser evitar la transmisión del privilegio y que si ésta no se evita el sistema ha fracasado. Es probable que en nuestras sociedades sólo parcialmente bien ordenadas eso sea imposible

y, en todo caso, que la contribución que un sistema educacional puede hacer a eso no sea siquiera la más importante. Pero el sistema educacional puede fomentar o dificultar la transmisión del privilegio y eso es todo lo que es necesario para que el argumento se sostenga. Si es posible dificultar la transmisión del privilegio, es un deber de justicia hacerlo. Ahora, hasta dónde puede llegarse en ese empeño es una cuestión que, como ya está dicho y repetido, es en parte estratégica (¿qué medidas lograrán el consenso suficiente para ser viables?) y en parte de justicia (¿qué medidas son inaceptables?). No es objeción a un sistema que pretenda dificultar la transmisión del privilegio mostrar que no puede erradicarla totalmente.

3. Un sistema como el que se defiende más arriba tiene otra consecuencia importante: es la configuración de un espacio donde todos los ciudadanos nos encontramos como iguales. Como ya hemos mencionado, "Chile" es un nombre para al menos dos países que comparten poco más que el nombre y el territorio geográfico. Las oportunidades en que los habitantes de estos dos países nos encontramos son cada vez más escasas y por eso es un mérito de un argumento como el anterior hacer del sistema educacional ese espacio.

4. Pero ¿no es regresivo que el Estado gaste recursos en proporcionar bienes a quienes pueden comprarlos? No tiene por qué serlo. La regresividad o progresividad de un gasto no es independiente del modo en que lo que se gasta se recauda. El argumento, por supuesto, supone que a través de la recaudación tributaria el Estado podrá mantener la progresividad del gasto social⁹³.

5. Nótese, por último, que la necesidad de impedir que alguien pueda pagar por la educación de sus hijos no se sigue del principio (como si hubiera uno) de que lo que se gasta en educación debe provenir de fondos fiscales. El principio, que permite unificar (como veremos en un momento) el interés público y el

93 Incluso asumiendo estricta proporcionalidad los programas universales redistribuyen de modo más efectivo que los focalizados. Véase Rothstein, *Just Institutions Matter*, pp. 144-170, esp. p. 147. Para un argumento que intenta mostrar que un sistema universalista ("socialdemócrata") es más exitoso que uno focalizado ("liberal") tanto en reducir la pobreza como en reducir la desigualdad (mostrando en consecuencia que no hay un trade-off entre ambos fines), véase Goodin, Headley, Muffels y Dirven, *The Real Worlds of Welfare Capitalism*.

interés privado, es que nadie pueda mejorar la educación que recibe su hijo sin mejorar también la educación del resto. Por consiguiente, el argumento es plenamente compatible con acciones filantrópicas de los ricos que desean donar recursos para el mantenimiento del sistema educacional. Desde luego, la donación no puede tener como destinatario un establecimiento, porque eso reproduciría el problema; pero no hay obstáculos de principio a permitir donaciones filantrópicas al sistema educacional, que luego serían distribuidas entre todos los establecimientos de acuerdo a criterios legalmente establecidos.

V.

LA UNIFICACIÓN DEL INTERÉS PRIVADO Y EL GENERAL

El argumento muestra cómo la ley hace coincidir el interés particular con el interés universal. Esto se produce de diversas maneras. El interés de todo padre o madre es que la educación de su hijo sea la mejor posible. Un sistema que funciona con criterios de mercado permite a diversas personas satisfacer este interés en diversos grados. Dado un sistema segregado, en ningún sentido va en el interés del privilegiado mejorar la situación del no privilegiado: el interés del privilegiado se logra comprando la mejor educación que su dinero puede pagar y luego utilizando sus recursos (económicos y políticos) para mejorar en la mayor medida posible la calidad de la educación que recibe su hijo, lo que implica mejorar la capacidad del establecimiento educacional en que éste (junto a otros hijos de privilegiados) estudia para entregar una buena educación. Por consiguiente, los recursos del privilegiado sólo lo beneficiarán a él y a otros como él. Si el sistema no es segregado, y el hijo del rico se educa junto al hijo del pobre, y el rico no puede gastar en aumentar los recursos del establecimiento al que asiste su hijo, entonces el rico no tiene cómo mejorar la educación de sus hijos sin mejorar la educación que reciben todos los estudiantes: su dinero no sirve para comprar recursos adicionales para el establecimiento de su hijo, y su capital cultural (y el de su hijo) no aprovecha solamente a los que tienen superávit de capital cultural. La cuestión de cuánto debe gastarse en la educación de los niños deja de ser una cuestión privada que los padres han de responder al