



## Educación, Mercado y Privatización

Carlos Ruiz Schneider

Querría contribuir a caracterizar en lo que sigue a la teoría del mercado en educación, que está a la base de las políticas educacionales del régimen militar en Chile. Voy a intentar mostrar que, después de un primer período fundamentalmente represivo, centrado en la desarticulación del proyecto educacional de la Unidad Popular y en el control de los sindicatos del magisterio y el movimiento estudiantil, se impone a partir de 1979 un modelo centrado en el mercado y la privatización, del que voy a procurar describir algunas características. Este nuevo modelo se inscribe en el proyecto general de desmantelamiento del Estado desarrollista y representa una contribución al disciplinamiento de las categorías sociales más activas en el área. Hay elementos importantes de este modelo que continúan siendo vigentes después del fin de la dictadura militar, constituyendo muchas veces el marco general de las instituciones educacionales actuales, aún cuando estas se inscriban en un contexto político diferente y a pesar de los esfuerzos orientados a un cambio del modelo educacional en términos más sustantivos.

### I

Las teorías del mercado y la privatización son aplicadas en Chile en el contexto de un sistema educacional marcado por el modelo desarrollista resultante de la Reforma Educacional de Frei en 1965. La política educacional del Gobierno de la Unidad Popular que cristaliza en el proyecto de Escuela Nacional Unificada no alcanza prácticamente a ser llevado a la práctica, aunque las ideas que lo sustentan influyen poderosamente en la conciencia social de una parte importante del magisterio. De este modo entre 1970 y 1973, lo que se pone en práctica sigue estando enmarcado en las concepciones educacionales del desarrollo. A partir de 1970, hay, por ejemplo, una importante ampliación de la cobertura en educación parvularia, en educación media (tanto en la científico-humanista, como en la técnico-profesional) y en el tramo de educación superior. [\[1\]](#)

Sin embargo, Las medidas democratizadoras de la Unidad Popular no se agotan en la ampliación de la cobertura. Hay también un desarrollo muy importante de la participación de los actores sociales fundamentales (profesores, estudiantes universitarios y secundarios, funcionarios) en la gestación de las políticas del sector. Aunque se trata sobre todo de una participación encauzada por los partidos políticos, ello no impide que las grandes líneas de las políticas sean fruto de una deliberación y de unos procesos de decisión que implican la participación masiva de los sectores involucrados.

En todo caso es indiscutible que, tanto el proyecto político-social de la Unidad Popular, como el modelo desarrollista de reformas estructurales implican un elemento democratizador fuerte y en ascenso. Es finalmente ese contenido democratizador sustantivo el que es desarticulado por la dictadura militar de la década de los 1970. [\[2\]](#)

En cierto sentido, las dictaduras latinoamericanas y muy especialmente la dictadura chilena, conforman una avanzada en un movimiento general de regresión política y social que lleva primero al reemplazo de las experiencias de reformas más radicales por regímenes autoritarios y luego, en Europa y América del Norte, sobre todo con posterioridad a la crisis del petróleo de 1973, a la desarticulación de los Estados de Bienestar y su reemplazo por políticas de inspiración neo-liberal. [\[3\]](#)

### II

En consonancia con lo que acabamos de ver, y concentrándonos ahora en la situación de la educación chilena, hay que decir que las primeras medidas del régimen de Pinochet son sobre todo represivas y

apuntan a excluir del sistema educacional todo vestigio de organizaciones y fuerzas representativas del bloque de izquierda o que pudieran implicar una actitud crítica hacia el gobierno militar. Como lo recuerda la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, de marzo de 1974, el régimen militar que se instaura en 1973 no es “neutral” y se propone terminar con las ideologías o acciones que suponen resquebrajar la “Unidad nacional”. En general, durante todo este primer período y aún también durante la etapa que se abre en 1979, el campo educacional es percibido fundamentalmente en términos de “seguridad”, como área de “infiltración” por el “enemigo interno” de la nación, es decir, por el “marxismo” y sus aliados. En conformidad a esta forma de percibir el campo educativo, los establecimientos educacionales quedan subordinados directamente a las autoridades militares y al Ministerio del Interior. En consonancia con esta visión, desde el Ministerio de Educación, se procede a implementar un sistema de revisión y control de los contenidos y programas de los planes de estudio, para adecuarlos a los principios conservadores y nacionalistas que marcan la ideología de la dictadura militar durante este primer período. [\[4\]](#)

Como lo hemos indicado al comenzar, los blancos fundamentales de la represión de la dictadura militar en el campo educacional son, sin embargo, las organizaciones estudiantiles y los sindicatos que agrupan a docentes y funcionarios de escuelas y Universidades. [\[5\]](#)

Con posterioridad a esta primera fase fundamentalmente represiva de la política educacional del régimen militar, se desarrolló un intento de control de las asociaciones de maestros a partir de una matriz corporativista, que culminó en la creación del Colegio de Profesores en octubre de 1974, con dirigentes designados por las autoridades militares. A la creación del Colegio y a esta política de control de los docentes hay que ligar también la implementación en este período, de un reglamento de Carrera Docente que significó sobre todo el inicio de un “proceso de jerarquización y disciplinamiento del Magisterio” (PIIE, 1984: p. 168). Este estilo corporativista de organización del magisterio, basado en una forma de pseudo-participación gremial, jerárquica y autoritariamente controlada se extiende por lo menos hasta 1979 o 1980.

En lo que se refiere a las organizaciones estudiantiles, fueron prohibidas y disueltas todas las Federaciones de Estudiantes de enseñanza secundaria y en las Universidades, con excepción de la Universidad Católica, cuya Federación estaba ya desde antes bajo control del movimiento gremialista. Estas prohibiciones afectaron también a los Centros de Alumnos de todas las instituciones educacionales, a los que se impidió toda participación en actividades políticas, religiosas, o conectadas con la administración de los establecimientos y cuyos dirigentes dejaron de ser elegidos, para pasar a ser designados por las autoridades. Medidas coercitivas similares afectaron incluso a los Centros de Padres y Apoderados de escuelas y liceos. [\[6\]](#)

### III

En base a los resultados de los anteriores intentos de control, y teniendo en la mira la búsqueda de un nuevo principio organizador de la sociedad chilena, que prescindiera de la intervención estatal en políticas sociales, el régimen militar aplicará, en un segundo momento, también al campo educacional un modelo de organización basado en la racionalidad del mercado. [\[7\]](#)

Dos parecen ser aquí los principales objetivos buscados. El primero tiene que ver con el proyecto neo-liberal global de desmantelamiento del Estado democrático-social, lo que significa una reducción drástica del gasto fiscal en educación y en general de todo el gasto social. El peso del sector educacional es muy importante ya que su financiamiento representa aproximadamente un 20% del gasto fiscal total. Como el desmantelamiento del Estado interventor es complementado con el abandono del modelo de sustitución de importaciones, se comprende que la reducción del gasto en educación, especialmente en capacitación y formación de recursos humanos para la producción, no sea un impedimento para llevar adelante estas políticas. [\[8\]](#)

El segundo objetivo se expresa en la necesidad de disciplinamiento de los actores sociales del campo, en especial, como lo hemos visto, de las organizaciones de docentes y las de estudiantes universitarios.

Respecto de las asociaciones de docentes el nuevo objetivo es privatizar las instituciones educacionales y reducir a los profesores a una identidad puramente económica. Como vendedores de servicios en el área privada, por último, el propósito es disciplinarlos, como al resto de la fuerza de trabajo, a través de una legislación laboral que va suprimiendo o minimizando las posibilidades de acción de las asociaciones sindicales o gremiales. [9]

En cuanto al disciplinamiento de los estudiantes universitarios, el nuevo modelo apuesta a desincentivar su actividad política de los estudiantes a través de la implementación de una racionalidad económica costo/beneficio, cuya base es el término del carácter gratuito de la educación superior y, simultáneamente, el agravamiento de las sanciones por actividades no estrictamente académicas. [10]

La etapa en estudio es la etapa de las llamadas “Modernizaciones”, la que se caracteriza por una aplicación integral de la lógica del mercado al campo social: las relaciones laborales, la previsión, la salud y la educación son los blancos principales.

En una carta que Pinochet dirige al Ministro de Educación Gonzalo Vial y que acompaña a la Directiva Presidencial sobre Educación Nacional de marzo de 1979, leemos por ejemplo que, en adelante, el Estado “centrará el énfasis en la educación básica y, a cualquier costo, cumplirá su deber histórico y legal de que todos los chilenos, no sólo tengan acceso a ella, sino que efectivamente la adquieran y así queden capacitados para ser buenos trabajadores, buenos ciudadanos y buenos patriotas.” (El Mercurio, 5 de marzo, 1979). Esta primera afirmación fundamental, que se repite en la Directiva, significa sobre todo el anuncio de que el Estado rompe su compromiso creciente con la democratización del sistema educacional, lo que había sido una constante, durante prácticamente toda la historia independiente de Chile. En efecto, que el Estado enfatice en educación sólo el tramo básico significa, por una parte, que socialmente importa la formación de un mínimo funcional al desempeño productivo, a lo que se agrega una vaga alusión de contenido nacionalista, que en cierta medida no desmiente esta funcionalidad económica, ya que el pensamiento nacionalista chileno, como es el caso de Francisco Antonio Encina, por ejemplo, ha fundido muchas veces ambas temáticas. En este sentido, continúa la carta, “(alcanzar) la educación media, y en especial, la superior, constituye una situación de excepción para la juventud, y quienes disfruten de ella deben ganarla con esfuerzo... y además debe pagarse o devolverse a la comunidad nacional por quien pueda hacerlo ahora o en el futuro” (Ibid.) Como vemos, el texto de la carta, que resume en general la Directiva, es claro en establecer este retiro del Estado de su función fundamental de apoyo a todo un recorrido educacional que, en las sociedades modernas cada vez menos puede limitarse al tramo básico. Esto significa también una ruptura con la idea de la contribución de la educación a la formación para la ciudadanía, lo que ha sido tradicionalmente una función de la educación secundaria. Más en general, el texto implica el abandono del principio de igualdad de oportunidades, cuyo rango de aplicación no se agota, naturalmente, en la enseñanza básica. Este abandono del criterio de igualdad de oportunidades educativas, y del compromiso estatal en apoyarla, significa en realidad un refuerzo a la diferenciación y a la selección fundada en criterios económicos.

Podemos profundizar esto a partir de las reflexiones de Alfredo Prieto B., quien fuera por varios años Ministro de Educación del régimen militar, en su libro La Modernización Educacional de 1983. El texto de Prieto es interesante porque procura sintetizar, a través de un estudio de la Declaración de Principios del Gobierno militar, los Objetivos Nacionales y la Constitución de 1980, los principios filosóficos de los que derivan las políticas educacionales del régimen militar. Su interpretación contiene un fuerte sesgo que proviene de una posición católica conservadora.

Para A. Prieto, el principio fundacional de las políticas educacionales del régimen militar es el principio de subsidiariedad, que deriva de la tradición filosófica católica. La subsidiariedad apunta fundamentalmente a la idea de que el Estado debe velar sólo por el bien común de la sociedad, lo que supone un respeto por el cumplimiento de los fines propios de los organismos sociales intermedios como las familias, las organizaciones gremiales y comunales. El Estado no debe, en esta perspectiva, intentar sustituirse a ellos, salvo en el caso de que estas organizaciones se vean imposibilitados de realizar sus fines por su cuenta.

Ahora bien, según nuestro autor, de esto se deriva que el sujeto fundamental de la acción educativa es la familia, ya que es ella, como órgano intermedio básico de la sociedad la que tiene como finalidad propia la formación de los niños, o, por lo menos, la elección del sentido global que debe tener esa formación. La función fundamental del Estado en la educación no podría ser por tanto sino la de garantizar a la familia libertad para elegir las vías y los modos en que pueda realizar esta su vocación formativa. Para Prieto, uno “de los principales deberes que tiene la familia es educar a sus hijos. Esto, en términos reales, tiene una manifestación práctica... en el hecho de poder elegir el establecimiento educacional... También se proyecta en la posibilidad que tienen los particulares de crear establecimientos educacionales para satisfacer este deber que tienen los padres. Por su parte, el Estado debe ir creando los establecimientos educacionales que sean necesarios cuando no hay quien preste el servicio de la educación... Es deber del Estado velar porque los padres puedan hacer efectivo el derecho a escoger el establecimiento donde sus hijos puedan estudiar, lo cual implica facilitar los mecanismos que permitan la creación de establecimientos educacionales”. (Prieto:1983, p.13). Pasajes como los que acabamos de citar nos muestran con bastante claridad los nuevos conceptos que se están proponiendo como fundamentos para este nuevo diseño de la educación chilena. Una lógica de las preferencias y la libertad de escoger de las familias, en donde se mezclan los temas educacionales católicos del siglo XIX y las ideas de Milton Friedman, va reemplazando a la tradición laica del Estado docente, que procuraba liberar un espacio de autonomía para la escuela, que no la haga depender tan sólo de las familias, que son un lugar indispensable de conformación de identidad y reconocimiento, pero que pueden ser también un momento de reproducción acrítico de tradiciones de una comunidad, ni, tampoco, de una confesión religiosa única. Respecto a este último punto, en realidad menos presente en el texto que comentamos, Prieto sostiene con aprobación que en la Constitución de 1980 se defiende “la concepción cristiana del hombre y la sociedad” (Ibid., p. 19); y nos había dicho al comenzar su libro que “(la) modernización educacional... no constituye sólo un conjunto de medidas pragmáticas para resolver problemas concretos. Es la expresión, en el campo educacional, de una determinada concepción del hombre y la sociedad.” (Ibid.,p.11).

A partir de esta matriz conceptual, es claro que lo fundamental de la tarea educacional le compete a los individuos y a la esfera privada. De esto se sigue, para Prieto, el corolario de la libertad de enseñanza, de la que a su vez se deriva como una cuestión más concreta, que el sistema de subvenciones, o los bonos, son un mecanismo adecuado para el ejercicio de estos derechos.

El primer paso institucional para llevar a la práctica este nuevo énfasis del modelo es el traspaso de las escuelas a las Municipalidades. Con esta medida, junto a otras que afectan sobre todo a las Universidades, se inicia formalmente el desmantelamiento del modelo anterior de educación pública. La municipalización no es en si misma este desmantelamiento. Pero el traspaso que emprende el régimen militar apunta por sobre todo a la privatización y específicamente a un cambio en la identidad laboral de los docentes. Según A. Prieto, uno de los problemas difíciles que se debió resolver en este sentido era el de la calidad jurídica de los profesores que trabajaran en los colegios municipalizados. En función de los principios anteriores, “( se) estimó pertinente que fuera bajo el régimen de empleados particulares, aplicándoseles la normativa laboral pertinente al sector privado” (Ibid., p. 82). Como era de esperar, para el ex Ministro “no es imprescindible establecer un sistema de plantas, desde el momento que esta queda determinada de hecho por el número de alumnos que asisten a clases”. (Ibid., p.82). Tampoco resulta sorprendente, en virtud de lo que antecede, que Prieto defienda la idea de que las remuneraciones de los docentes queden libres y sujetas al mercado.

El papel del Estado, en este modelo, no es otro que el de un ente meramente normativo y supervisor. A partir de estas premisas, nuestro autor puede concluir entonces que “el sistema de prestación del servicio educacional que se ha establecido, con el financiamiento que se ha diseñado y con las funciones que le competen en este esquema al Ministerio de Educación, son las mejores garantías para hacer realidad la libertad de enseñanza en nuestro país”. (Ibid.,p. 94). Este diseño representa, además, y en el mismo sentido que el Plan Laboral, el mejor resguardo contra un sorpresivo rebrote de la actividad política y de la politización. “Si esto ocurre - asegura nuestro autor - lo más probable es que va a surgir de inmediato la alternativa de un establecimiento que no esté afectado por tal problema, al cual los padres podrán llevar a sus hijos”.(Ibid.,p. 94).

En los años venideros, esta manera de percibir la educación como disciplinamiento irá perfilándose y definiéndose cada vez en torno a un paradigma básico que, como lo hemos dicho, surge de la idea de mercado y, en general de la racionalidad económica.

Como ocurre con todos los otros ámbitos de la vida social, también en el campo educacional serán claves la metáfora mercantil y la racionalidad instrumental, caracterizadas por el predominio de una lógica económica de costo/beneficio. Como en otros ámbitos, también aquí los autores más influyentes son economistas y, en especial, Milton Friedman y Friedrich von Hayek. [\[11\]](#)

En Chile, un testimonio de la recepción de estas ideas de Friedman, sin un componente conservador católico es, por ejemplo, el artículo “El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena” de Gerardo Jofré, asesor del Ministerio de Hacienda. La propuesta de Friedman es parcialmente modificada en este artículo en términos de recomendaciones de una política de subvenciones y municipalización para la antigua educación estatal, básica y secundaria, y de créditos para la educación superior. Las subvenciones se otorgan a los establecimientos primarios y secundarios en función de la demanda, es decir del número de alumnos. Naturalmente, la contratación, el despido y el horario asignado a los profesores depende integralmente también de la demanda, lo que significa que los directores de los establecimientos deben poder contar con facultades amplias para contrataciones y despidos. En verdad, las organizaciones de los profesores, la propiedad de los cargos y los reglamentos de carrera docente son percibidos en este modelo como los enemigos fundamentales del mercado libre en educación. La eficiencia económica es el objetivo central y se supone que la competencia entre los establecimientos subvencionados por los alumnos es la garantía de calidad.

En general, la rentabilidad es aquí el criterio básico de la acción educacional. En términos de Jofré, el objetivo de la entrega de subsidios estatales “es lograr que niños y jóvenes que sin estos subsidios no se educarían, y que es socialmente rentable que se eduquen, lo hagan” (Jofré: 1988, 212).

Como era de esperarlo, el Estado interventor y la planificación de la intervención estatal son rechazados con argumentos de procedencia hayekiana: no hay una mente omnisciente que sea capaz de supervigilar el sistema estatal, con lo que los resultados esperables en una educación dependiente del Estado son, burocratización, bajas en la calidad educativa, desinformación, decisiones divorciadas de las necesidades reales de cada establecimiento inoperancia y “en general, múltiples síntomas de la imposibilidad humana de administrar razonablemente sistemas gigantescos y centralizados.” (Ibid.,212).

#### IV

Hay un conjunto de evaluaciones disponibles sobre los problemas que ha implicado la implementación de estas políticas educacionales en Chile. Uno de estos trabajos es el artículo “Los resultados del modelo económico en la enseñanza básica: la demanda tiene la palabra” de Viola Espínola. La evaluación global de la autora es, como podíamos esperarlo, sustancialmente crítica. Para la autora, ni la competitividad del modelo puede funcionar en una sociedad como la chilena por fallas en la demanda, dirigida más bien a la asistencialidad, ni el supuesto de la circulación de la información tiene vigencia tampoco. Además, la disminución en el apoyo estatal que han significado las políticas de subvención implica la necesidad de generar recursos adicionales, lo que tampoco funciona en un esquema de pobreza. Por último, para Viola Espínola, con su énfasis en la necesidad de encontrar financiamiento, el modelo ha traído consigo un descuido esencial de lo pedagógico.

En realidad, uno podría sugerir, al concluir este esbozo, que el modelo de mercado tiene todavía muchos más problemas más. En primer lugar radicaliza la reducción de la educación a la racionalidad económica, que constituía un límite importante en modelos educacionales anteriores, como el modelo del desarrollo. Aunque esto significa, sin duda, abrir un nuevo campo a la acción de la empresa privada, no hay evidencias que garanticen que ello traiga consigo una educación de mayor calidad, como esperan sus defensores. En segundo lugar, al descansar sobre la idea de privatización, el proyecto del mercado interrumpe la mayoría de los vínculos entre educación e igualdad, ya que un sistema privatizado reforzará probablemente la diferenciación social. De hecho incluso la idea de

igualdad de oportunidades es recogida tan sólo en lo que toca a la educación básica, con lo que la contribución de la educación a la conformación de una sociedad democrática resulta puesta entre paréntesis. De una manera incluso más radical, se rompe también el vínculo entre educación y formación cívica y política de los jóvenes. En verdad, esta ruptura es completamente coherente con la matriz neo-liberal global, para la que la política y la democracia tienen que ser sustancialmente limitadas en las sociedades actuales. [12]

Por último, como el resto de las Modernizaciones, la educacional tiene también un contenido disciplinario. Este es el caso, sobre todo, de la educación superior, en donde se espera que la aplicación de la lógica costo/beneficio acabe con el movimiento estudiantil. Pero es claro que se ha esperado algo parecido respecto de las organizaciones de profesores, crecientemente atomizadas y cada vez más subordinadas a la lógica jerárquica de la empresa privada.

En verdad - y querríamos concluir este ensayo con estas observaciones más generales - el modelo neo-liberal del mercado no incluye este contenido disciplinario por azar. Es en su núcleo significativo mismo que el neo-liberalismo es, en primer lugar una política y no una receta técnica sobre la inflación u otras cuestiones similares, en un mundo globalizado. Y una política que apunta precisamente a desmantelar - como lo hemos visto en el caso de la intervención del Estado en la educación - la economía política del Estado de bienestar, producto y respuesta a las luchas de las clases subalternas contra una organización económica dirigida por el capitalismo de organización. Es probablemente una nueva fase de desarrollo de la economía capitalista, caracterizada por la extrema movilidad y transnacionalización del capital como respuesta estratégica a la institucionalización de los derechos sociales y económicos, la que se expresa en la ideología neo-liberal con sus consignas de libertad económica, desregulación y flexibilidad laboral. [13] Es en este sentido, entonces, que afirmamos que el neo-liberalismo es una política, esto es una nueva forma de las relaciones de poder en la economía, lo que redundará en una nueva forma de despotismo, ejercido básicamente a través de la desprotección de los mercados de trabajo. [14] Todo ello, naturalmente, a pesar de, o, probablemente, en base a, toda una retórica de la libertad. El mercado no parece en realidad representar en este sentido, la promesa de una nueva libertad, sino más bien la construcción de un espacio para una nueva forma de control disciplinario sobre el trabajo y la vida cotidiana de la gente común. Es esta forma extrema de desposesión de los agentes sociales, lo que constituye el significado de las políticas sociales neo-liberales y de las teorías del mercado en educación.

## V

Como lo sugeríamos al comenzar, el fin de la dictadura militar y la transición a la democracia no significa automáticamente el fin de la vigencia del modelo del mercado.

En primer lugar hay que señalar, en este sentido, que la transición a la democracia en Chile no restaura tampoco de un modo simple la democracia mayoritaria anterior a la crisis de los años 1970, sino que configura un régimen con considerables límites, que provienen de lo que en Chile se ha llamado "enclaves autoritarios" de la Constitución de Pinochet que continúa vigente. Estas limitaciones fácticas se suman a las que derivan de un proyecto positivo diferente de democracia, la democracia consensual, que significa también severas restricciones a la lógica igualitaria de las mayorías. [15]

En segundo lugar es importante mencionar que, como lo documentan numerosos análisis, a partir del inicio del proceso de transición se va produciendo una recepción cada vez más positiva del paradigma neo-liberal del mercado entre grupos de economistas y dirigentes políticos de la propia Concertación por la Democracia. (O. Muñoz y C. Celedón, 1993), (Muñoz, 1992), (Otano, 1995).

En el campo educacional, a partir de los años 1990 y con posterioridad a la instalación de un Gobierno democrático en Chile, ha ido perfilándose un modelo educacional que responde a estos criterios de continuidad, aunque incluye también algunos cambios importantes, y que encuentra su punto de cristalización en el Informe Los Desafíos de la Educación Chilena Frente al Siglo XXI, de 1994, emanado de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación. Algunas de estas ideas, estaban también presentes en Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década



de los Noventa, de 1990, elaborado por la Comisión de Estudio de la Educación Superior.

Ambos textos están relacionados, a su vez, con dos importantes documentos que proceden de CEPAL. El primero de estos textos se titula Transformación Productiva con Equidad, (Santiago: Comisión Económica para América Latina, 1990) y Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, (Santiago: UNESCO- CEPAL, 1992).

El modelo económico que subyace a estos últimos documentos, en opinión de Gonzalo Arroyo, se sitúa “con realismo dentro de un sistema económico capitalista transnacional y jerarquizado, que permite escasos grados de libertad para las economías nacionales cada vez más interdependientes. Esta dominación capitalista es aun más indiscutible después de la reconversión hacia la economía de mercado, iniciada por los antiguos países socialistas de Europa.” [16]

El realismo que subraya Arroyo tiene que ver en realidad con la adaptación a un modelo de desarrollo que impone hoy su hegemonía política en gran parte del mundo, y que impulsa una economía abierta al exterior y centrada en el mercado, en una línea muy similar al modelo neo-liberal aplicado en Chile por el régimen militar.

Esto deriva del hecho que, a partir de la crisis del petróleo de 1973, y especialmente a partir de los años 1980, las políticas neo-liberales de ajuste estructural se expanden por todo el mundo, reforzadas por los gobiernos de Thatcher y Reagan, y son recomendadas de un modo especial por organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a las economías en crisis de la mayoría de los países del Tercer Mundo.

Las políticas educativas que derivan de estos programas de ajuste estructural, no son muy diferentes de las políticas neo-liberales que habían sido aplicadas en Chile bajo el régimen militar, las que, por lo demás, aparecen constantemente citadas como ejemplos de políticas para el futuro (Banco Mundial, 1995). Ellas conforman el marco conceptual y la filosofía de base de los más importantes organismos de financiamiento internacional de la educación, por lo que no es extraño que generen una fuerte presión para que los modelos de la privatización y el mercado sigan estando presentes en las políticas educativas.

Una de las líneas de base de estas políticas de alcance mundial, que sirven hoy de fundamento a recomendaciones también a escala mundial es, por ejemplo, como lo sostiene una consultora de UNESCO, que “la educación ya no puede hoy estar completamente a cargo del Estado. Se quiere así lograr evitar la inmovilización de recursos importantes que podrían encontrar una utilización más rentable en el mercado” (Mariano Longo, UNESCO, 1993, p. 7).

En esta perspectiva y reconociéndose la importancia de la educación para el crecimiento, en la línea de los trabajos de la teoría del capital humano, se constata que la reducción del aporte estatal, si quiere ser efectiva, tiene que significar reducción salarial ya que los salarios de los maestros representan más del 70% del gasto. En este sentido, los informes del Banco Mundial, por ejemplo, recomiendan acciones como la exclusión de los profesores de la función pública, acercar al mínimo la base fija de los salarios y desarrollar una política de primas por desempeño, descentralizar los servicios educacionales para hacer más difícil la acción de sindicatos nacionales, bajar el costo de la formación de los maestros y por último el aumento del número de alumnos por clase y el del tiempo de trabajo de los profesores. (*Ibid.*, 1993).

Ahora bien, sobre la base de este marco global que los Informes gubernamentales en Chile comparten en una cierta medida, se producen también algunos cambios importantes. El primero de estos cambios, es precisamente esta revalorización del modelo del capital humano, que ya había estado en el centro de las teorías del desarrollo en educación. Ambas fuentes, el enfoque neo-liberal global y la noción del capital humano, se agregan a la positiva evaluación de los países del Este asiático, cuyas políticas educacionales son el ejemplo privilegiado de estas nuevas concepciones.

Lo que los expertos gubernamentales, sobre todo los economistas, subrayan al justificar estos

modelos, es que ellos parecen demostrar que el crecimiento económico espectacular de los países asiáticos, por ejemplo, está necesariamente ligado a un aumento sin precedentes del gasto en educación. En términos del trabajo de CEPAL y UNESCO sobre Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, (1992) se sostiene por ejemplo que la incorporación sistemática del progreso técnico constituye el pivote fundamental de la transformación productiva y que las ventajas competitivas de los países deben descansar sobre el aumento de la productividad, que es un efecto de la incorporación del progreso técnico. Entre los factores que influyen en la difusión del progreso técnico están el fortalecimiento de la base empresarial, la infraestructura tecnológica, la apertura de la economía y, en especial, la formación de recursos humanos y los incentivos y mecanismos que favorecen el acceso y la generación de nuevos conocimientos.

Más precisamente, en el centro de muchos de estos diagnósticos nos encontramos con la idea de que nos encaminamos a una forma de sociedad cuyo centro es el conocimiento (Cox y Courard, 1996). Al convertirse el conocimiento en el elemento central del nuevo paradigma productivo, la transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para alcanzar altos niveles de competitividad, basados en el aumento de la productividad del trabajo y no en los bajos salarios, lo que, a su vez, es garantía de un desarrollo con estabilidad.

Como en las teorías del capital humano, volvemos a ver aquí, sin embargo, una fuerte dependencia de estos nuevos modelos educativos respecto de las exigencias de la producción y de la economía. En el Informe gubernamental Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI esta funcionalidad de la educación respecto de la economía se hace mayor aún, ya que en él se sostiene que la educación, a través del incremento del capital humano de los trabajadores y de la productividad, debe constituir la base fundamental de toda política de mejoramiento salarial.

La educación aparece incluso, en los documentos oficiales, investida de una nueva función, la de “ser el único medio eficaz para hacer frente a la pobreza”, (Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, Informe, 1994, p.31) en el marco de una economía capitalista liberal adaptada a las exigencias de la globalización, lo que excluye toda intervención redistributiva de parte del Estado. De hecho, el mayor esfuerzo real en favor de la equidad en las políticas públicas de los Gobiernos democráticos en Chile, es el que se lleva a cabo en torno a las políticas educativas. Pero de esta manera, la funcionalidad de la educación respecto al sistema económico indudablemente se acrecienta, ya que el tipo de educación que significa aumento de la productividad es básicamente el que está ligado, más o menos directamente con la capacitación productiva. Con el acrecentamiento de esta funcionalidad a la economía, las posibilidades emancipatorias de la educación quedan naturalmente severamente restringidas y sucede lo mismo con la contribución de la educación a la formación de la ciudadanía. Por otra parte, también se hace ilusoria toda solución realista al problema de la pobreza y la desigualdad, ya que ésta tiende a ser más bien reproducida por el sistema educacional si no hay un esfuerzo redistributivo real que signifique un acortamiento de la distancia entre las posibilidades culturales que tienen los niños en sus familias y el mundo escolar.

Aquí parece que nos encontramos sobre todo con las rigideces políticas que son efectos de la transnacionalización y la globalización neo-liberal de las economías de las que deriva como axioma, que todo intento redistributivo, toda reforma tributaria etc. está excluida de la agenda pública por principio, en función de la mantención de reglas del juego convenientes para el capital transnacionalizado.

Si esto es así, por considerables que sean los esfuerzos hechos en favor de la equidad y la superación de la pobreza por programas gubernamentales como el Programa MECE, o las medidas de discriminación positiva envueltas en programas como el Programa de las 900 Escuelas, es claro que ellos serán siempre insuficientes si constituyen, como probablemente constituyen hoy, uno de los pilares fundamentales de todas las políticas públicas destinadas a revertir la situación de pobreza y las enormes y crecientes desigualdades que caracterizan a la sociedad chilena de hoy.

Referencias



- Burawoy, Michael. **The politics of production**. London: Verso. 1985.
- Friedman, Milton. *¿Qué falla en nuestras escuelas?* En: M. y R. Friedman. **Libertad de escoger**. México: Grijalbo. 1980.
- Hinkelammert, Franz. **Democracia y totalitarismo**. Santiago: Amerindia. 1987.
- Jofré, Gerardo. "El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena" **Estudios Públicos** N°32. 1988.
- Mariano Longo, Teresa. **Politiques d'ajustement structurel et professionnalité des enseignants**. Paris:UNESCO. 1993.
- Prieto, Alfredo. **La modernización educacional**. Santiago: Universidad Católica. 1983.

---

[1] Entre 1964 y 1970, la matrícula de la educación pré-básica crece anualmente en 4.99%; entre 1970 y 1973 el crecimiento anual es de 15.25%. Para los mismos períodos, la educación media aumenta su crecimiento anual del 13.39% al 13.85. En lo que se refiere al tramo de educación superior, los porcentajes son 15.17% y 23.69% respectivamente. Extraigo estas cifras del libro , Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar (Santiago: PIIE, 1984).

[2] Para un analista muy lúcido de estos procesos como Franz Hinkelammert, en América Latina ocurre lo contrario de lo que había sucedido en Europa con el desarrollo de los Estados de Bienestar y los Gobiernos de reformas estructurales que inspiraron las experiencias desarrollistas latinoamericanas: " El reformismo del Estado burgués en Europa ha sido el medio para disolver los movimientos socialistas revolucionarios, posibilitando así la estabilización de la democracia liberal de masas. El reformismo del Estado burgués en América Latina, en cambio, por la frustración de sus propias aspiraciones, en contra de su voluntad refuerza el surgimiento de movimientos revolucionarios, que cada vez más tienden a un cambio de estructuras en sentido socialista."(Hinkelammert: 1987, 225). Para Hinkelammert, las dictaduras militares representan una vuelta del capitalismo a sus orígenes antipopulares: "Mundialmente, la burguesía expresa esta su convicción por su ideología del mercado total con su consecuencia anti-intervencionista. Este anti-intervencionismo es la declaración de renuncia al reformismo del Estado burgués.

La dictadura de Seguridad Nacional se inscribe en ese anti-intervencionismo y construye un Estado monstruoso, para respaldar la negativa al reformismo del Estado burgués." (Ibid., p. 227).

[3] Según Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, el sentido del ascenso del neo-liberalismo expresaría el triunfo de un nuevo proyecto hegemónico que busca revertir la articulación entre componentes democráticos (como la igualdad de derechos y la soberanía popular) y componentes liberales (como el valor de la individualidad) característica de las democracias liberales contemporáneas, en favor de un régimen cuyo único valor absoluto es la libertad individual y más precisamente la libertad económica. Ver sobre este nuevo proyecto hegemónico E.Laclau y Ch. Mouffe, Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia (Madrid: Siglo XXI, 1987).

[4] Ver, sobre este punto, R.Cristi y C.Ruiz, El pensamiento conservador en Chile (Santiago : Editorial Universitaria, 1992).

[5] Ver, sobre las organizaciones sindicales de los profesores durante la dictadura militar, PIIE, Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar cap. 2 y 4. (Santiago :PIIE, 1984).

[6] Sobre las medidas que afectaron al movimiento estudiantil en esta primera etapa, ver PIIE, Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar. (Santiago : PIIE, 1984) Cap. 2.

[7] En el campo educacional, al parecer, la inercia de las ideologías desarrollistas ha sido tenaz. Se ha sostenido que en esta primera etapa de las políticas educacionales del régimen militar, junto a la orientación autoritaria, hay un componente importante de continuidad con las teorías desarrollistas. Véase, sobre este punto, PIIE, Las transformaciones educacionales del régimen militar, Cap. 2.

[8] De hecho, la política del régimen militar hacia la enseñanza técnica y profesional se orienta primordialmente hacia el traspaso de estos establecimientos al área privada. Por su parte, el apoyo estatal a esta rama de la enseñanza decae fuertemente. La tasa de crecimiento promedio de la Enseñanza Técnico-Profesional entre 1970 y 1973 es de un 18%. Entre 1973 y 1980 el crecimiento es de 0,1 %. Estas cifras hacen difícil pensar incluso en el modelo económico del régimen como un proyecto a largo plazo y sustentable en el tiempo sin la coacción. Véase, sobre estas cifras, el trabajo del PIIE citado en la nota anterior, que contiene un capítulo especial sobre la enseñanza técnico-profesional.

[9] En un comentario de la revista oficialista Realidad, de julio de 1979 y dedicado al análisis del Plan Laboral del Gobierno militar se sostiene que " la despolitización sindical...ahora se fomenta atacando los pilares sobre los cuales se apoyaban tanto el poder de ciertas camarillas...como la acción corrosiva del marxismo... Un sindicalismo libre tendrá todo el poder que los trabajadores le confieran, pero a la vez, se levantará como un dique infranqueable para la instrumentalización comunista." (Realidad, 1979, 2, p.4-5). En este mismo sentido, Sir Alan Walters, el principal asesor económico de Margaret Thatcher, asevera en un artículo denominado "Privatización" y publicado por la revista neo-liberal Estudios Públicos que "... Es sabido que los sindicatos laborales prosperan enormemente en el sector público... La privatización elimina la posibilidad de la empresa de traspasar el costo de los altos salarios...y su ineficiencia al consumidor o al balance del Tesoro. Lógicamente, no se puede garantizar que la privatización vaya a neutralizar totalmente a los dirigentes sindicales o a restarles poder. La privatización parece ser una condición necesaria más bien que suficiente..." (Estudios Públicos, N° 27, 1989, p. 9).

[10] En un artículo característico a este respecto, "Otra vez el activismo estudiantil" publicado por El Mercurio el 10 de julio de 1980, Alvaro Bardón sostiene que "Lo más notable de todo es que en nuestro país el Estado ayuda a la organización de los agitadores. En lugar de dejar en libertad a los estudiantes para organizarse como quieran, les dicta normas para que se junten y los obliga a afiliarse. ¿Por qué no se aplica la lógica de libertad del Plan Laboral? ¿Por qué no se aplica la lógica económica más elemental a la educación superior?" Para Bardón, la solución al problema de la "activismo estudiantil" tiene que ver pues con la aplicación de una lógica económica de tipo costo/beneficio que parte por el cobro de los estudios universitarios.

[11] En el ensayo "¿ Qué falla en nuestras escuelas?" Friedman sostiene por ejemplo que "En la educación, los padres y los hijos son los consumidores y el profesor y el administrador de la escuela, los productores. La centralización educativa ha supuesto... una reducción de las posibilidades de elección del consumidor y un incremento del poder de los productores"... (profesores y administradores) cuyos "intereses se pueden satisfacer con una mayor centralización y burocratización, aunque estas no satisfagan los de los padres..." (Ibid., p. 220). En otro pasaje, leemos : "En las instituciones privadas (de educación superior) la situación es muy distinta...Lo importante es que los estudiantes son los principales clientes; pagan por lo que se les dá y quieren recibir el equivalente a su dinero... La universidad vende enseñanza y los estudiantes la compran. Como en la mayoría de los mercados privados, ambas partes tienen fuertes incentivos que ofrecerse mutuamente." (Ibid., p. 244).

[12] En este sentido, para Hayek, por ejemplo, la democracia estrictamente hablando "se refiere a un método o procedimiento para determinar las decisiones gubernativas, y no se refiere a algún bien o propósito sustancial del gobierno (tal como un tipo de igualdad material), tampoco es un método que puede ser significativamente aplicado a organizaciones no-gubernamentales (tal como educacionales, médicas, militares o establecimientos comerciales). Estos dos abusos privan a la palabra "democracia" de cualquier significado claro". (Hayek, 1980: 28). Pero Hayek no restringe su política coercitiva de las distinciones conceptuales a la prohibición de los usos sustantivos del concepto de democracia.

También piensa que, incluso en el sentido más restringido en que él mismo utiliza el concepto, "la democracia necesita de restricciones aún más severas que otras formas de gobierno, ya que está más sujeta a la presión efectiva por parte de intereses especiales... de los cuales depende su mayoría." (*Ibid.*, 47).

[13] En *The politics of production*, M. Burawoy muestra que, después de un período de la historia de las relaciones laborales a la que caracteriza como "despotismo del mercado", la que se extiende hasta comienzos del siglo XX y a la que sucede regímenes "hegemónicos", con lo que se refiere al Estado de Bienestar, "...Hay signos de que en todas las sociedades capitalistas avanzadas, los regímenes hegemónicos están desarrollando una cara despótica... (Así) la dinámica subyacente, la cambiante división internacional del trabajo y la movilidad del capital nos están conduciendo a un tercer período: el despotismo hegemónico". (Burawoy : 1985, p.152).

[14] Para M. Burawoy, este nuevo despotismo no es una resurrección del antiguo, "no es la tiranía .. sobre los trabajadores individuales... El nuevo despotismo es la tiranía "racional" de la movilidad del capital sobre el trabajador colectivo." (*Ibid.*, p 150). En esta nueva etapa el "miedo a ser despedido es reemplazado por el miedo de la fuga de capitales, del cierre de fábricas... y de la desinversión..." (*Ibid.*, p. 150). Mientras ha habido intentos concertados de expulsar a trabajadores por actividades sindicales y de neutralización de los sindicatos, "los estados y las comunidades luchan unas con otras en sus intentos por atraer al capital. Los estados y comunidades se superan unos a otros en la oferta de protección contra impuestos y en la relajación de la legislación laboral". (*Ibid.*, p. 151).

[15] Ver, sobre este punto, C. Ruiz, *Seis Ensayos sobre Teoría de la Democracia* (Santiago: Universidad Nacional Andrés Bello, 1993) y también C. Ruiz, "Democracia y consenso" en *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, N° 13, *Ideas políticas y movimientos sociales*, Editado por Fernando Quesada, (Madrid: Editorial Trotta, 1997).

[16] Gonzalo Arroyo, "La apuesta de la CEPAL. ¿Modernización productiva con equidad?" *Mensaje* N° 395, diciembre, 1990).