

Crisis educacional: cuando los árboles no dejan ver el bosque
La centralidad de la tensión entre Estado subsidiario y derechos universales

Fundación Nodo XXI, Mayo de 2012

1. Introducción: la dificultad de debatir lo esencial

Nadie desconoce a estas alturas que el debate nacional sobre educación ha sido instalado por la presión de un amplio y transversal movimiento social, y que ha sobrepasado la agenda política, intelectual y académica. El movimiento ligado a la educación, en una marcha de larga data -lo que no implica un proceso lineal, sino complejo¹- ha ido tensionando paulatinamente los códigos bajo los cuales se circunscribía la discusión. Como se sabe, los principales actores políticos e intelectuales aceptaban la obra gruesa de las reformas neoliberales aplicadas en los 80' tendientes a dismantelar la educación pública en aras de la iniciativa privada, limitándose a debatir sus ajustes pertinentes. Las demandas sobre gratuidad y reconstrucción de la educación pública que ha instalado el movimiento -con mayoritario y transversal respaldo social-, no son procesables al interior del modelo heredado del régimen militar. Exigen su redefinición y discusión, he ahí el debate. Ello abre un cuestionamiento, entonces, no sólo al problema educacional, sino al tipo de Estado fundado en el período dictatorial, al llamado "Estado subsidiario". Y con ello, a la transición en general, en la medida que tal modelo no sólo no terminó con el fin de la dictadura, sino que se consolidó, decantó y proyectó bajo las administraciones concertacionistas².

Las principales fuerzas políticas y centros de pensamiento aún no han recogido el guante del movimiento social. Permanecen operando bajo las mismas coordenadas de la discusión anterior, propia de la transición, intentando responder a los estudiantes con aplicaciones más o menos osadas de los principios de focalización y subsidiariedad. Y no es que no existan críticas. La escena política chilena de los últimos años es por cierto menos quieta que la de los noventa. Pero por más que se carguen los adjetivos, se critique o se realicen autocríticas, lo cierto es que no se ha puesto en el tapete, de forma central, el problema del modelo de Estado. Para esto no es necesaria una defensa cerrada o explícita de dicho modelo. No hace falta. Simplemente basta con omitir su discusión como eje del debate. Se "naturaliza" como exclusivo horizonte posible, y por tanto, se muestra la elaboración de ajustes como el único camino existente para una discusión propositiva, declarando en los hechos a quien se abstenga de tal delimitación del debate como un actor irracional.

El meollo de este asunto es la naturalización que existe del modelo de política social, del Estado subsidiario. Cualquier discusión sobre soluciones a la crisis educacional no puede eludir aquello, de lo contrario, en términos implícitos, se opta por mantener el estado general de cosas que nos puso donde estamos. Esta es la principal cortina de humo en el debate. Independiente de la forma concreta en que se haga, un Estado subsidiario define como sujeto de derechos sólo a una porción de la población, produciendo dos tipos de "ciudadanía", una con derechos, otra sin derechos. Independiente de los montos del subsidio, de sus modalidades, de si deriva en deuda o no, de si deriva en lucro o no, de si el oferente del

¹ Desde las movilizaciones universitarias de fines de los noventa; la aparición del nuevo movimiento secundario de tipo asambleario a inicios de la década del 2000; las movilizaciones universitarias contra el CAE de 2005; la "revolución pingüina" de 2006, y los conocidos eventos de 2011.

² Vale aclarar que, evidentemente, una noción subsidiaria de Estado está en las antípodas de lo que podría caracterizarse como un horizonte socialdemócrata, vinculado a derechos sociales universales.

servicio es el Estado o no, lo que hace la política focalizada es decir que un tipo de chilenos es sujeto de derechos, y el otro no lo es.

La principal consecuencia de esto es que para amplias franjas de la población, de hecho mayoritarias, no existen esferas de certeza en su vida cotidiana que permitan estabilizar los vaivenes provocados por el mercado. Lo que justamente hacen los sistemas universalistas es proveer certezas a la acción de los sujetos, certezas que se derivan del solo hecho de pertenecer a la comunidad, y no de determinada renta, ingresos o condición socioeconómica. Son tales certezas, tales servicios sociales, los que permiten configurar espacios igualitarios, que -al menos- disminuyan o amainen las asimetrías que genera el mercado. De este modo, la ausencia de servicios sociales públicos que garanticen derechos universales viabiliza una extrema mercantilización de las condiciones de vida de los individuos. No sólo en su trabajo, sino en su salud, en la vivienda, en la educación. Toda la existencia de un sujeto depende de su inserción en el mercado. Es el malestar que produce tal situación, profundo, y sobre todo, extendido socialmente hasta llegar a ser arquetípico de la condición de clase media, lo que está a la base del reclamo del movimiento social ligado a la educación. De ahí que las soluciones a la crisis educacional no puedan eludir el problema del modelo de política social, uno que considera por definición a las franjas medias como carentes de derechos garantizados por el Estado³.

Al avalar un modelo focalizado, se dice en el fondo que la comunidad no posee derechos en cuanto tal. Y es contra esta afirmación que el presente texto intenta polemizar: los derechos son de todos, porque todos somos una sociedad. Vivir juntos implica elementos de comunalidad como estos, de lo contrario, auto considerarnos una sociedad común carece de sentido.

Es difícil limpiar este punto como eje del debate, tomando en cuenta las distorsiones que produce la comentada naturalización de la situación actual. A menudo, en la discusión política e intelectual se trata de oponer provisión estatal v/s provisión privada de los servicios. El quid del asunto no es ese. No se trata de defender lo estatal per se, como si cualquier entidad estatal, en el modelo de política social que fuere, sea preferible⁴. Hoy lo que sucede es que en

³ Puede pensarse que si la población focalizada es mayoritaria (es decir, si se corre la línea de corte), un sistema subsidiario puede hacerse cargo de los problemas de los sectores medios. El punto acá tiene que ver con la mirada "desde la demanda": un sistema sigue siendo subsidiario incluso si considera que el 99,9% de la población es sujeto de derechos. En la medida que tal derecho reside en los "focalizados", y no en la comunidad, ésta se desliga de una provisión del servicio *en general*, limitándose a subsidiar la demanda para que resuelva, mediante tal ayuda, su incapacidad en el mercado. La noción universalista de derechos busca, como se argumentará adelante, des-mercantilizar las relaciones sociales, no viabilizar un mercado imperfecto a través de subsidios. Un mercado subsidiado sigue siendo un mercado, y por tanto, producirá las segmentaciones sociales consustanciales a éste, independiente de la extensión de la focalización. El reclamo del movimiento social no es centralmente la viabilización de un mercado más subsidiado, sino el cambio del modelo de política social en general, des-mercantilizando la educación.

⁴ No tiene sentido intentar buscar, como lo hace buena parte de la discusión académica sobre educación escolar, una superioridad en calidad por parte de la provisión estatal en el contexto actual, y a partir de ésta, fundamentar "técnicamente" la pertinencia de la educación pública por sobre la privada. Aunque tal discusión es legítima desde el punto de vista científico, como mera comprobación empírica de diferencial de resultados, carece de fuerza en virtud de argumentar la deseabilidad de lo público. Ya han advertido los filósofos de la ciencia del autoengaño que implica intentar argumentar técnicamente una decisión que en último término es política. La defensa de la educación como derecho universal no puede ser sino política. Cualquier diferencia de rendimiento académico al interior del modelo focalizado, como se sabe, está en gran medida relacionada con el carácter social que asume la educación pública en un Estado subsidiario -básicamente, orientada a los que tienen menos-, y por tanto, su afirmación de

la medida que la acción de lo “público” se entiende como focalización, resulta intrascendente si el servicio lo provee o no una entidad estatal. Y esto es correcto en la lógica del modelo. El debate así planteado no tiene salida, es fundamentalmente espurio. Bajo un modelo de política focalizada, el mismo Estado asume una particularidad cuando oferta un servicio, siendo una especie de “piso mínimo”, de “estándar base” en una determinada área, con la lógica segmentación social aparejada. En la otra variante, el Estado asume la forma de un *voucher*, un monto de dinero ofrecido a la población focalizada para ser cambiado en el mercado por el servicio en cuestión. La discusión que se intenta articular en el texto no tiene que ver con la deseabilidad de la provisión estatal directa por sobre el *voucher*, en el contexto general de una política focalizada. En tal situación, insistimos, la discusión es espuria. Eventualmente, el *voucher* se utilizará en un mercado jerarquizado socioeconómicamente como todo mercado, o bien, la provisión del servicio estatal derivará en un “piso mínimo”, que independiente de su calidad, será eso, con la consustancial segmentación social producida.

Un trato similar merece el problema del lucro. Éste puede aparecer en la provisión por parte de un privado de un servicio subsidiado. De nuevo, se trata de una consecuencia un tanto “perversa” del modelo, y constituye sin duda un exceso en la aplicación del criterio de focalización (cuándo comienza a operar como estímulo para la ganancia de un tercero, o bien, como su condición fundamental de posibilidad), pero no es centralmente el problema del modelo de política focalizada. Puede haber focalización sin lucro. De hecho, en su discusión inicial, el modelo subsidiario no está vinculado directamente al lucro. Dirán sus fundadores y arquitectos, con razón, que el lucro no es consustancial a un modelo focalizado⁵. El debate que de hecho intenta instalar este texto es el de la negación de derechos que supone la focalización en cualquiera de sus variantes. En el fondo, intenta relevar y discutir las bases políticas y sociales que permiten el lucro con fondos públicos, pero que no se reducen o limitan a esta expresión límite, y que subsistirán incluso eliminada ésta.

Defendemos lo público como esfera de derechos de la comunidad, a lo que corresponde naturalmente la construcción de determinadas instituciones, que la tradición de la modernidad -no nosotros- ha identificado en general con el Estado. Pero no lo estatal per se, sino el de tipo universalista, es decir, más que a la propiedad jurídica de los establecimientos educacionales, nos referimos al tipo específico de la relación de la sociedad consigo misma al hacerse valer

deseabilidad se corresponde no con la educación pública entendida como esfera de derechos universales, sino con la decisión técnicamente fundada -en la obtención de resultados medidos por pruebas estandarizadas- de preferir provisión estatal y no *voucher* (sin cuestionar el modelo). La sofisticación estadística usada para “aislar” el efecto del “nivel socioeconómico” no acaba con esta determinación: se busca producir estadísticamente una situación ideal de equiparabilidad de provisión privada y pública, cuando justamente un modelo focalizado presupone siempre que la provisión estatal será para los sectores vulnerables. Y, aunque este abordaje es posible, vuelve al problema del inicio: sigue sin enfrentar, centralmente, el problema del modelo en sí mismo, y se encierra, más allá de su grado de elaboración metodológico-técnica, en la comparación entre lo estatal-focalizado y lo privado-subsencionado. Argumentar la superioridad técnica de la provisión estatal en términos de pruebas estandarizadas respecto del *voucher* es un planteo legítimo, pero cualitativamente distinto a la defensa de un modelo de derechos sociales universales.

⁵ En los documentos originales de ODEPLAN de fines de los años setenta, la noción de subsidiariedad no está vinculada a la actividad lucrativa. En el diseño inicial de las reformas educacionales de los ochenta, el lucro se observaba con recelo, de ahí que la legislación militar misma lo haya proscrito en las universidades. Fueron las administraciones concertacionistas, y la propia evolución del “mercado”, quienes profundizaron en este sentido mucho más que los mismos reformadores de la dictadura. Ver De Castro, S. (1973). “Aspectos económico-sociales de la política educacional. In S. De Castro (Ed.), *El Ladrillo: bases de la política económica del gobierno militar chileno*. Santiago: CEP., y ODEPLAN. (1977). *Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social. Políticas de Largo Plazo - Educación*. (p. 35).

sus propios derechos. Argumentaremos a favor de esto en el plano de la educación, pero vale también para otros (salud, previsión, etc.). Es una crítica a una de las obras más sustantivas del régimen militar, que se proyectó a la etapa democrática. De ahí que esta intervención sea también “propositiva”, pero en un nivel al cual la actual discusión político-técnica se niega. Habitualmente se llama ser propositivo a entrar en la discusión de las formas concretas en que se niegan y habilitan los derechos de uno u otro (cómo se focaliza, qué se focaliza, quién ofrece el servicio, etc.), y de hecho, se piensa en la educación pública como un ente más al interior de este modelo, como una especie de “subsistema”. Acá está justamente la cortina de humo: se trata de ser propositivos a nivel de la política en general. De ser propositivo en los fines, no sólo en los medios. En esa línea, el texto no sólo critica la política social focalizada, sino que afirma, propositivamente, un camino distinto: el concebir la educación como un derecho social universal propio de toda la comunidad.

2. Argumentos habituales usados en la defensa del modelo de política social focalizada

La mayor parte de las veces esto no se discute. El Estado subsidiario está en el “sentido común” de los actores políticos más relevantes. No obstante, en contadas ocasiones, el asunto se tematiza. Y entonces aparecen defensas a la focalización bastante transversales en términos políticos, encontrando amplio respaldo en las principales coaliciones partidarias. De la idea de “enfocarse en los verdaderos pobres” de Miguel Kast, ministro de ODEPLAN durante el régimen militar, se pasa a la “discriminación positiva” en el uso de los recursos públicos esgrimida por el ex Presidente Ricardo Lagos.

En primer término, se suele decir que *la política universalista es muy cara. Chile no tiene los recursos para pagarla, su única posibilidad es focalizar*. Este argumento acepta la deseabilidad de políticas universalistas, y pone como punto práctico el hecho de que el nuestro es un país subdesarrollado. No obstante, si se toma en consideración el crecimiento sostenido de la economía chilena y nuestra propia auto-percepción como país en vías de desarrollo, lo lógico y natural sería avanzar paulatinamente hacia principios universalistas. No obstante, sucede lo contrario: se profundiza el criterio focalizador (al grado que ya ni siquiera se explicita), debatiendo sus diferentes modalidades. Además, es discutible el imperio de tal noción también en América Latina: Brasil sigue un camino distinto, por ejemplo.

En segundo término, se plantea que *todos los países occidentales desarrollados, independiente de su ritmo de avance, se dirigen hacia modelos de política focalizada*. Esto es empíricamente discutible, pero al estar relacionado con fenómenos efectivamente existentes, como el desgaste de los modelos de desarrollo vinculados a los regímenes del bienestar, aparece como un condicionamiento plausible y, sobre todo, como una fuerza inexorable que nos obliga a abandonar los derechos universales. Lo cierto es que más allá de las críticas que levantaron los neoliberales hacia las políticas de bienestar, la educación no ha dejado de ser un derecho universal en la mayoría de los países desarrollados, y Chile constituye, en efecto, un modelo de privatización de derechos muy singular en el mundo, criticado por instituciones que a nivel global aparecen como adalides de las políticas des-regulacionistas (BM, FMI, etc.). Lo que a menudo se discute en los países centrales es la forma específica del modelo universalista, y desde ésta, el espacio y condiciones que se deja a la iniciativa privada. Se debate sobre la aplicación de políticas focalizadas *sobre la base* de un modelo universalista, o bien, respecto de la posibilidad del sector privado de participar en la educación *en el contexto de modelos centralmente públicos*. Y esto, a pesar que se quiera mostrar como antecedente de la situación chilena, es exactamente lo opuesto que sucede en nuestro país, donde existe *un modelo* de política focalizada y no un conjunto de aquellas por encima de uno universalista. Además, en Chile la discusión no tiene que ver con la acción de los privados en el marco de sistemas

esencialmente públicos, sino al contrario: con la acción de focalización estatal en el contexto de un modelo subsidiario y de amplio espacio de operación para el mercado educacional.

Independiente que se esté de acuerdo, lo que no es cierto es que haya una tendencia mundial inexorable; es justamente ahora cuando el mundo aparece más incierto, cruzado por tensiones multipolares y una crítica cada vez más extendida a la especulación financiera y mercantil desregulada. Se sabe, en esta misma línea, que Chile es uno de los países donde la mercantilización de la vida ha llegado más lejos. Defender esto con el argumento de que mercado hay en todas partes es demagógico. En Chile tenemos una forma específica de mercado que es singular, y que transforma en bien “de consumo” áreas que la modernidad había situado como derechos universales de la comunidad. El problema, entonces, no es que se privatice la educación “en general”, o que se privaticen colegios, nuestro problema es que vivimos hace tres décadas en un modelo que privatizó los derechos. Y al negar derechos, se cercena la ciudadanía, en un extremo que no puede ser homologado a la evolución de los países occidentales más desarrollados, y que de hecho, nos separa cualitativamente de éstos.

En tercer término, finalmente, emerge el argumento político. Se dice que *la política social focalizada es deseable éticamente, pues el Estado no puede ayudar a los que tienen más*. El corazón de esta argumentación niega la comunalidad de la vida social, es el viejo *motto* de que la comunidad no puede ser sujeto de derechos, ya que ésta no tiene existencia en cuanto tal, y por tanto, los sujetos de derecho sólo pueden ser las personas. Se dice que si hay personas más ricas y otras más pobres, el Estado no puede ayudar a las primeras, sino sólo a las segundas. El razonamiento es similar a la caridad, puesto que la ayuda no iguala, no pone en un mismo plano a ambas personas. Justamente el punto de la educación pública, en una sociedad de derechos universales, es que iguala, que permite que los miembros de la comunidad traben relaciones entre sí, al menos en ese espacio, como iguales. Y entendemos esto como un aseguramiento real de la noción de la ciudadanía: es porque somos iguales como ciudadanos que nos procuramos a nosotros mismos, a través de nuestra institucionalidad común, algunos servicios que consideramos esenciales (educación, salud, etc.). Con políticas focalizadas, se tiende a la segregación y fractura social, y la magnitud del voucher o subsidio no altera el que se conciba la educación pública como “piso mínimo” del que es deseable desprenderse, y que aparezcan como “focalizados”, justamente, aquellos sectores que por sí mismos no pueden procurarse el bien en cuestión. Puede ser un buen o mal piso mínimo, pero será siempre eso. Esto lo aceptan algunos defensores del modelo⁶, pero la mayoría lo omite, escogiendo el pedregoso camino de defender al mismo tiempo focalización e igualdad social.

3. Propuestas del gobierno: más recursos al mismo modelo

Las propuestas del gobierno actual han ido en la línea de un Estado subsidiario. Esto puede parecer obvio, pero no lo es tanto respecto de los cambios recientemente anunciados al Crédito con Aval del Estado. La administración Piñera intenta un viraje respecto de la aplicación “vía bancos” de la focalización que había primado bajo los gobiernos de la Concertación⁷.

⁶ Ver Jofré, G. (1988). “El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena”. *Revista Estudios Públicos*, 193 - 237.

⁷ Debe tenerse en consideración que en los documentos iniciales del régimen militar (los informes de ODEPLAN, el conocido texto “El Ladrillo”, y otros) los créditos a la educación superior siempre se pensaron como créditos estatales. Es bajo los gobiernos concertacionistas, en particular de los socialistas Lagos y Bachelet, que se abre sustantivamente el mercado de las ayudas estudiantiles a la banca privada.

Una mirada rápida a las distintas medidas o paquetes propuestos permite verificar su carácter esencialmente subsidiario.

En primer término, la propuesta de reforma institucional a la educación escolar del panel de expertos 2010-2011 (comisión coordinada por el actual ministro Beyer, antes de ser designado secretario de Estado) mantiene su arquitectura en torno al subsidio a la demanda y focalización de los recursos en los sectores más vulnerables. Confunde en este plano el hecho que se abra la posibilidad de repensar la municipalización. En efecto, en el diseño inicial de la reforma escolar de la dictadura, la implantación del Estado subsidiario no tenía que ver directamente con la municipalización. Ésta fue -como los expertos convocados saben perfectamente- una decisión posterior ante la debilidad que tenían las secretarías regionales ministeriales. Así, desmunicipalizar por completo (incluso en una variante que vaya mucho más allá de la que plantea el panel de expertos) no implica alterar la lógica subsidiaria.

En segundo término, la propuesta "GANE" también se estructura en torno al subsidio a la demanda, y presupone la igualdad de trato entre instituciones públicas y privadas, lo que constituye un antiguo anhelo de los reformadores de los ochenta. Se liquida la noción de instituciones públicas, y se pasa a concebir la política pública como apoyo a la demanda estudiantil focalizada por créditos o becas, sin distinción de institución y tomando en cuenta únicamente la calidad medida como acreditación. Por cierto, ni se menciona la posibilidad de acabar con la arancelización de la educación superior.

En último término, la comentada reforma a las ayudas estudiantiles (el llamado "fin del CAE"), implica por cierto el crecimiento del subsidio estatal, pero en una lógica focalizada, y además, garantizando el lucro con recursos públicos. El punto aquí es que el Estado focalizado no es, necesariamente, más pequeño en términos de montos que uno universalista. La diferencia no es cuantitativa, es cualitativa: es un tipo de modelo distinto. Es perfectamente posible aumentar subsidios y montos, de hecho es lo que ha pasado en los gobiernos civiles, sin mejorar sustantivamente resultados en calidad ni igualdad⁸.

En síntesis, las propuestas del gobierno ni siquiera proponen explícitamente una defensa del modelo, simplemente operan en él, sustrayendo su continuidad o reforma del debate público. En ese sentido es que se naturaliza, se niega su discusión. Y no sólo ante los actores sociales, sino también ante el conjunto de los actores políticos.

4. Principales reformas educacionales de los gobiernos democráticos: consolidación de la subsidiariedad del Estado

Llama la atención drasticidad en las formas en que la oposición reclama al gobierno actual. Se le atribuye no considerar los reclamos estudiantiles, parapetándose en una defensa del mercado de la educación cada vez más aislada socialmente. Sin embargo, no se observa en la Concertación una autocrítica como conglomerado sobre su propia gestión (más allá de despuntes particulares), considerando que durante dos décadas no se impulsaron desde el ejecutivo reformas tendientes a alterar el modelo de política social focalizada. De hecho, las reformas planteadas en tal período, como veremos, ayudaron a profundizar aquella "mercantilización" de las relaciones sociales. Lejos de un autoexamen crítico, la Concertación

⁸ El propio Piñera es muy consciente de esto no sólo hoy, sino en su tesis doctoral de 1980. Al defender un modelo focalizado frente al universalista señala claramente que aquello no implica necesariamente un descenso en el gasto social, sino sólo su mejor "focalización". Ver Piñera, S. (1980). "Orientaciones para una Reforma al Sector Educativo Chileno". *Cuadernos de Economía*, (50), 61-90.

sigue culpando a la derecha de los efectos de su propia acción gubernativa. Declara apoyo al movimiento social cuando su conducción del ejecutivo estuvo esencialmente en contra de las demandas de tal movimiento, de ahí la experiencia de 2006.

Resulta de interés, además, que se hable de compromisos programáticos y posibilidades de expandir los términos de unidad política en la oposición, eludiendo este problema. Si efectivamente se produce hoy una discusión de cambio político en la Concertación, sería esperable que estuviese signada no por los colores o enroques de las listas de candidatos, sino por una cuestión bien sencilla: ¿se seguirá naturalizando y administrando el Estado subsidiario heredado de la dictadura?

Si se observan los lineamientos sustantivos de las políticas llevadas adelante por los gobiernos de la Concertación, se puede desprender su carácter focalizado. No se trata de que sean malas o buenas políticas, no es ese el problema. Es sólo establecer su carácter subsidiario, y por tanto, reproductor del modelo de política social de la dictadura⁹.

Es consenso entre el mundo académico e intelectual (incluso el próximo a la Concertación) que la LGE no implicó un cambio del modelo de Estado, pues no altera la concepción focalizada de la educación, y mantiene la “igualdad de trato” entre distintos oferentes (estatales y privados).

El caso de la Ley SEP es evidente, pues profundiza el principio de focalización al aumentar los montos del subsidio a los estudiantes más vulnerables. Niega la noción de derechos universales, pues consiste en “focalizar mejor” la ayuda estatal, dejándola justamente así, como subsidio a la demanda “más pobre” bajo “igualdad de trato” de las instituciones.

En educación superior, la Ley de Acreditación fue presentada en su momento como una suerte de “regresión” de las políticas mercantilizantes, fortaleciendo la capacidad regulatoria del Estado. Independiente de las intenciones iniciales del proyecto, considera el rol del Estado como fundamentalmente normativo ante un conjunto de oferentes que operan como mercado (incluyendo en éste a las entidades estatales). Aún en ese paradigma -es sabido por sus propios impulsores- la acreditación es débil como control del sistema. Constituye asimismo un viejo anhelo de importantes personeros de la dictadura¹⁰. Restringe el rol del Estado a regular la oferta de terceros, donde su misma oferta se equipara con las demás, distinguiéndose -justamente- más por su propiedad jurídica estatal que por su carácter público. El Estado, a través de la acreditación, no construye un sistema que iguale o converja, sino que garantiza “pisos mínimos” de viabilidad institucional. Por encima de esto, se entrega el derecho de “fiscalizar” al mercado, a través de las agencias acreditadoras. El Estado privatiza su propia potestad de fiscalización, dimensión a la que ya había sido reducido su rol.

No obstante, es en el crédito privado con garantía estatal (CAE) donde el principio de subsidiariedad va más allá del ámbito que la propia dictadura había fijado. La política es focalizada, inicialmente diseñada para hacerse extensiva a todos los estudiantes “vulnerables”

⁹ Las políticas comentadas adelante son aquellas que han estado relacionadas al problema de la igualdad en educación y que se han referido explícitamente a la educación pública o al rol del Estado. Muchos cambios educativos impulsados por la Concertación (la reforma escolar de los noventa, la JEC, etc.) simplemente hicieron abstracción del problema de la educación pública, planteándose como innovaciones técnicas a la educación *en general*. Éstas, naturalmente, omitieron mención sobre el modelo de política focalizada.

¹⁰ Así lo expresa Alfredo Prieto, Ministro de Educación de la Junta Militar a inicios de los ochenta, señalando que la acreditación de la calidad por parte del Estado constituye una pieza fundamental de los ajustes necesarios a las reformas educacionales de la época. Ver Prieto, A. (1984). *La modernización educacional*. (PUC, Ed.) (p. 122). Santiago: PUC.

independiente del carácter estatal o privado de la institución donde estuviesen matriculados¹¹, por tanto, asumiendo igualdad de trato para con las entidades de educación superior. Se distingue de otras formas de ayuda estudiantil al incorporar a los bancos y un subsidio estatal a éstos, ofreciendo un negocio con márgenes de ganancia aceptables según sus expectativas.

5. Argumentos a favor de una política universalista de derechos: democracia, igualdad y desarrollo

Hasta aquí nos hemos limitado a establecer dos cuestiones: primero, que la discusión actual tanto política como intelectual ha “naturalizado” la existencia de un modelo focalizado de política social, y segundo, por consiguiente, que todas las iniciativas de cambio en el ámbito educativo ya sea de la derecha o la Concertación, se han circunscrito al diseño grueso del Estado subsidiario instalado por la dictadura.

En adelante se argumentará, propositivamente, la conveniencia de abandonar tal estado de cosas y propender hacia una política social universalista. No obstante, como punto anterior, es necesario que el modelo mismo se transforme en tema de discusión. Y estamos lejos de eso. Todo el reclamo del movimiento social, más allá de la alternativa de solución que se esgrima ante la actual crisis, implica aquello. Este es el sentido exacto que el aforismo “cambios de fondo” tiene. Lo que no puede seguir pasando, lo que sería inexcusable ante la historia, es seguir pretendiendo que el problema del modelo no existe. O se lo defiende explícitamente, y en ese sentido, se le visibiliza ante el debate público, siendo alterable por tanto en los marcos de lo políticamente posible, o se argumenta su reemplazo. Seguir en la línea hasta el momento sostenida por los principales actores políticos es lo que vuelve, justamente, imposible que exista un diálogo sustantivo y genuino, y proyecta la naturalización de los esquemas impuestos por la dictadura para concebir la relación entre la sociedad y el Estado.

Cuando decimos defender una política universalista de derechos no es para esconder una apología a la situación anterior al régimen militar. Como se sabe, la política social del llamado “período desarrollista” tuvo una extensión limitada, excluyendo a amplias fracciones sociales de los beneficios del proceso de modernización. Independiente de las distintas valoraciones subjetivas que quepan, lo cierto es que se trata de una experiencia histórica superada. Como en todo momento, pensar el futuro obliga a un análisis comprensivo del pasado, y esto incluye también sopesar los avances modernizantes que en esta y aquella fase histórica tuvieron lugar. Pero sobre todo, implica re-imaginar el presente más allá de lo que hasta ahora se ha podido construir. Este es el sentido de proyectar un cambio que, desde el presente concretamente existente, permita imaginar un futuro distinto: resituar el carácter histórico de la vida humana, en términos de su capacidad de generar situaciones cualitativamente distintas a las anteriores. Es el compromiso con ese futuro, y no la defensa de algún pasado mítico, lo que nos lleva a proponer el camino de los derechos universales. Se trata de una de las promesas fundamentales de la modernidad, frente a la que la estrecha política chilena aún está en deuda.

Se presentan a continuación tres líneas argumentales sobre la deseabilidad de los derechos universales. Nuestra aproximación no pretende ser exhaustiva ni tampoco la única posible. Existen muchas maneras de defender modelos universalistas. Lo que aquí se presenta es un

¹¹ Cuestión que si bien en un primer momento se negó, fue reconocida posteriormente por la propia Pilar Armanet -jefa de la división de educación superior del MINEDUC en 2005- en un seminario académico en 2011.

compendio de argumentos en tres ámbitos a menudo relevados del debate público: democracia, igualdad y desarrollo.

En primer término, es deseable caminar hacia un modelo de política social universalista de educación pública puesto que es consustancial a una noción sustantiva de democracia. Hay varios abordajes a este punto, pero uno parece central: la educación pública es la única capaz de orientar la formación de las nuevas generaciones y la elaboración del conocimiento científico en función del proyecto que democráticamente la sociedad misma ha elaborado. El concebir la democracia como la posibilidad de que cada individuo o actor pueda decidir, por sí, el tipo de educación que da a sus hijos, nos lleva inevitablemente al problema de la asimetría de poder en que opera el mercado, y desde ella, a las complicaciones que tiene la acción estatal para corregir *ex post* tal asimetría. Nos parece mucho mejor una definición de democracia como las posibilidades de orientar lo común, a partir de la igualdad que presupone la ciudadanía, que una que la equipara, a final de cuentas, con las posibilidades del mercado. Es sabido, la historia lo ha demostrado ya muchas veces, que el mercado no produce necesariamente órdenes democráticos.

Además, y como elemento aparejado al arriba comentado, sólo la educación pública gratuita logra “des-mercantilizar” las relaciones sociales propias del proceso educacional. Si la iniciativa en educación es dejada en manos del ámbito privado, es lógico que el costo económico de cada proyecto en particular llevará a sus relaciones sociales circundantes a quedar encuadradas en las asimetrías de poder propias del mercado, haya o no fines de lucro. Sólo mediante la acción general de la sociedad en el pago del costo de la educación -a través de una estructura tributaria progresiva- su provisión queda des-mercantilizada, permitiendo que la cultura académica y escolar florezcan en toda su riqueza, y la relación entre profesor y estudiante -por nombrar sólo una- pueda fundarse en bases ciudadanas y no mercantiles.

En segundo término, sólo una política universalista puede propender hacia un sistema educacional que sea factor de igualdad y no de segmentación social. Esto es muy evidente: un modelo focalizado implica siempre segmentación, más allá de la calidad de la provisión estatal focalizada o la magnitud del *voucher*.

Pero es necesario precisar este punto, puesto que es fuente habitual de confusiones. Sería inocente pensar que un modelo universalista acabará con todas las desigualdades educativas. En no pocas ocasiones los defensores de las políticas sociales focalizadas se centran en esto para descartar la pertinencia de los derechos universales. Pero es una defensa pírrica: no porque subsistan desigualdades bajo un patrón universalista entonces la decisión lógica es optar por un modelo de política social focalizado que, de hecho, las profundiza. Que obliga a la población a la estigmatización de saberse “focalizado”, que instala en las mentes de los ciudadanos la idea de que sólo a partir de su pobreza o precariedad la comunidad actuará solidariamente para con ellos.

Lo que defendemos es justamente lo opuesto: que la comunidad actúe solidariamente con ellos por el sólo hecho de ser parte de la comunidad. Otra cuestión es cómo aquella comunidad decide costear los servicios sociales. Deseablemente, desde nuestro punto de vista, a través de una estructura impositiva progresiva. Pero lo fundamental es esto: que un sistema educacional público y universal es base para que distintas fracciones sociales puedan coincidir en una misma aula, para que en su interior interactúen como iguales, como partes de una comunidad política democrática, y no bajo las asimetrías del mercado.

En tercer término, una política universalista que construya una nueva educación pública puede ser un basamento fundamental para el desarrollo de nuestra vida social y económica,

ayudando al país a alcanzar la llamada *sociedad del conocimiento*. Como es sabido, los patrones actuales de modernización requieren la construcción de una capacidad científica propia, herramienta de expansión y perfeccionamiento del conocimiento humano en general, también cimiento necesario de la innovación y agregación de valor a los procesos productivos. La experiencia indica que los países que han sido capaces de construir tal capacidad lo han hecho a través del compromiso del Estado como actor principal, generando articulación y colaboración en un complejo de instituciones estructurado bajo lógicas académicas y colaborativas, no mercantiles.

Esto porque el avance del conocimiento y la ciencia es un proceso social, en el sentido que emerge a partir de la interacción de muchos, y no desde el esfuerzo singular de un actor o individuo determinado. En términos simples, la ciencia necesita que el conocimiento sea concebido como un bien público. Así mismo, que las instituciones que lo producen y reproducen sean organizadas bajo tal modo. Es la sociedad en general, y no cada individuo en particular, quien produce en los hechos la capacidad científica de un país. Pero a menudo esto se confunde con la labor del mercado en innovación tecnológica. Se dice habitualmente que es el afán lucrativo de las empresas la fuerza motriz de tales inventos, y por tanto, que una política del conocimiento adecuada ha de apoyar dichos proyectos. Lo cierto es que cualquier capacidad tecnológica depende siempre de la investigación científica básica, indisolublemente ligada a la cultura universitaria. La investigación en tecnología del mercado puede derivar aplicaciones de determinados principios científicos, pero no puede -no es su misión- hacer avanzar esos principios mismos. De ahí que el mercado no tenga la capacidad de producir ciencia básica o ciencia en general, debiendo siempre rentabilizar la creatividad e innovación de las comunidades académicas orientadas por fines distintos a los lucrativos. Por lo mismo, no puede desarrollar aquellas, y es de tal desarrollo que emerge la capacidad científica de un país.

Cuando se apuesta por políticas de mercado en el ámbito científico, se tiende a privatizar el conocimiento, transformándolo en una mercancía más. Se piensa que el conocimiento puede ser de alguien en particular, cuando es resultado, como es evidente, de la acumulación histórica previa y de infinitas relaciones sociales que lo han hecho posible. Por lo mismo su privatización no puede ser sino perjudicial. Primero, desahucia toda la ciencia “no rentabilizable” tecnológicamente, saberes que constituyen un elemento fundamental del perfeccionamiento del conocimiento humano, en los que reside la posibilidad de una comprensión más cabal de nuestra historia y nuestro espacio, de la creación y la génesis de la vida. Segundo, la privatización de la ciencia lleva a lo que los expertos en políticas del conocimiento llaman *la paradoja del 90/10*: el hecho que el 90% de la investigación en salud esté destinada a resolver los problemas del 10% más rico de la población, condicionando la evolución del saber y sus aplicaciones a la voluntad de los actores en el mercado con mayor capacidad de invertir en conocimiento científico.

Dicho esto, el nuestro es un país donde el sector privado, por el tipo de negocio que prefiere, invierte escasamente en conocimiento científico o innovación. Tradicionalmente en América Latina han sido las universidades públicas las encargadas de construir una capacidad científica propia, y aún con su escaso desarrollo, se le debe a aquellas instituciones virtualmente todo en este plano.

Una de las principales modificaciones de la dictadura a la política científica chilena fue su articulación en torno a un sistema de concursos y subsidios que la sacó de las universidades públicas, debilitando a éstas. Como ya indicaba la comunidad científica en aquel momento¹²,

¹² En una encuesta llevada adelante por CONICYT a fines de los ochenta para conocer la opinión de los científicos chilenos sobre las reformas instaladas por el régimen militar, éstos expresan su preferencia

tal política tenía el peligro de expropiar de la cultura académica democráticamente organizada la decisión respecto de qué y cómo investigar, para someterla al designio de la competencia en los sistemas de concurso (en gran medida determinada por la capacidad de cada equipo de sumar a los fondos concursables fuentes externas de financiamiento, provenientes del mercado). Y, en cuanto los proyectos pasasen a constituir parte fundamental de la remuneración de los investigadores, se constituiría a la larga un mercado cautivo de científicos “subsidiado” por el Estado a través de una institucionalidad distante de las universidades.

La evolución de los gobiernos civiles en este punto incrementó los recursos en cuestión, pero no alteró la lógica subsidiaria. Hoy la acción del Estado en el desarrollo de la ciencia se limita a proveer de fondos a distintos y aislados proyectos de investigación, incapaces de proveérselos a sí mismos, al menos totalmente, en el ámbito del mercado. Es la extensión de la lógica subsidiaria a la ciencia y la innovación tecnológica.

Aquella lógica subsidiaria está en las antípodas de las políticas del conocimiento que se pueden identificar en los países occidentales desarrollados que han generado una capacidad propia importante de ciencia y tecnología. De ahí que la ciencia chilena no haya repuntado ni bajo el alero del Estado subsidiario, ni tampoco bajo el alero del sector privado, que como se sabe, no prioriza adecuadamente la inversión en ciencia y tecnología. Lo que se vuelve necesario, entonces, es el fortalecimiento de las instituciones con capacidad real de producir ciencia y tecnología, y que estén sometidas a la determinación democrática de la sociedad: las universidades públicas. De la fortaleza de éstas, de la extensión y libertad de su comunidad científica y académica, de su vinculación con desafíos científicos de gran escala (que superan con creces la solidez de distintos proyectos aislados), permanentes en el tiempo y con financiamiento público (des-mercantilizado), puede emerger genuinamente una capacidad y creatividad propiamente nacionales. Una que se engarce con la cultura común democrática y con la fuerza igualadora de un sistema educacional público, que permita la interacción de disímiles facciones sociales, disciplinas y horizontes temáticos, que por tanto consagre el carácter público del saber, permitiendo y promoviendo el acceso libre a éste.

A modo de síntesis, hasta ahora la discusión en educación ha naturalizado el modelo de política social focalizada impuesto por la dictadura como el único horizonte posible. El movimiento social ha logrado instalar en la agenda pública una serie de demandas que no pueden ser procesadas bajo los estrechos códigos que la herencia dictatorial nos ha legado. Eludir la discusión del modelo de política social, seguir actuando bajo el marco de la transición, sólo nos hará profundizar el camino que nos trajo donde estamos. Desde nuestra visión, se necesita avanzar hacia un nuevo modelo de política social, basado en derechos sociales universales. Planteamos que una nueva educación pública, cimentada desde la noción de la educación como derecho social universal (del nivel pre-escolar al superior), cumpliría una triple misión: ayudaría a una democracia más madura y sustantiva, pues permitiría que en la formación de las nuevas generaciones y en la elaboración del conocimiento más elaborado prime la voluntad democrática y no las asimetrías del mercado; propendería a una sociedad más igualitaria, construyendo un espacio des-mercantilizado de relaciones sociales donde distintos sectores puedan trabar contacto entre sí como iguales; y finalmente, permitiría orientar adecuadamente una nueva política de ciencia y tecnología que abandone la lógica del subsidio para fortalecer la capacidad propia de las instituciones académicas de determinar los modos específicos del desarrollo científico y de la investigación, en base a la consideración del conocimiento humano como un bien público.

por un financiamiento para la ciencia canalizado a través de las instituciones universitarias y no mediante concursos externos. Ver Courard, H. (1989). *Notas acerca del Plan Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico PLANDECYT*. Santiago.