

## Educación de Mercado y Fracaso del Modelo

*Francisco Herreros*

Al momento de redactarse estas líneas, el balance del prolongado conflicto de la educación, iniciado en el mes de mayo de 2011 por un potente y transversal movimiento social por la educación pública, es todavía incierto, en la medida que en lo inmediato, no consiguió doblegar el ideologismo extremo del Gobierno, lo cual hace que la posibilidad obtener sus demandas dependa de su capacidad para sostener su actividad y sumar a nuevos actores.

Pero aún cuando en esta vuelta no consiga tumbar al modelo de educación de mercado, la derrota estratégica que le asestó es de tal magnitud y la incapacidad e impotencia del sistema político e institucional para procesar la demanda del movimiento estudiantil es tan manifiesta, que ese resultado parece cuestión de tiempo, lo cual no deja de representar una paradoja.

Si la Ley Orgánica Constitucional de Educación fue la última de las leyes de amarre de la dictadura, la primera crisis sistémica del modelo neoliberal debida a la resistencia social no provino de los trabajadores, severamente castigados por la legislación laboral de José Piñera, sino de los estudiantes, que al grito de “*y va a caer la educación de Pinochet*”, no sólo encarnan la manifestación del fracaso de la “*modernización*” neoliberal de la educación, sino que plantean una impugnación global al modelo y a la estructura institucional que lo sostiene.

El desplome de la educación de mercado proporciona un inmejorable ejemplo para demostrar que el modelo neoliberal, más que una estrategia de desarrollo, concebida en función del bienestar social, e incluso que un modelo económico, es un discurso ideológico que enmascara un modo específico de apropiación y dominación.

Un ejemplo del ejemplo lo proporcionó el Ministro de Educación, Felipe Bulnes, que junto con entregar una tercera propuesta del Gobierno para conjurar la crisis, rechazada por idénticos motivos que las dos anteriores, declaró impertérrito:

*“En la educación escolar creemos en una sociedad docente que donde, junto con el Estado, también participen los particulares, y participen no solo por la filantropía o motivos religiosos, sino que también con el ánimo de emprendimiento. Creemos que tiene que haber más alternativas que solamente la escuela estatal y la escuela parroquial, tiene que haber espacio para proyectos laicos y por eso respecto a la educación escolar nuestra convicción es que tenemos que darle cabida a los particulares, para que cada padre tenga la libertad de elegir el proyecto educativo que más se acomode a sus intereses”.*

Dichas declaraciones no sólo constituyen una bofetada a la demanda de movimiento estudiantil, sino también muestran que el gobierno y los estudiantes no hablan el mismo lenguaje ni comparten el mismo diagnóstico. Así como los

economistas neoclásicos, por definición, no admiten la existencia de las crisis cíclicas de la economía, los operadores del sistema neoliberal quedan atónitos y sin respuesta cuando la realidad se comporta, también por definición, de una manera diferente a lo que prescriben sus manuales y los supuestos de sus modelos.

En suma, la crisis de la educación representa el espejo de la crisis del modelo del modelo; y si no cae por la acción de la revolución estudiantil 2.0, el remate de la obra lo hará el movimiento 3.0, el que lo suceda o los que sean necesarios, por la sencilla razón de que treinta años de aplicación dogmática y sin concesiones bastan para demostrar que el sistema de educación de mercado no funciona, ni siquiera para facilitar el proceso de acumulación, objetivo de toda reforma neoliberal.

El argumento usual de la ortodoxia neoliberal para oponerse a cualquier medida redistributiva, consiste en que es una intervención inaceptable, porque interfiere en la óptima asignación de los recursos y genera ineficiencia.

En ese discurso, los únicos mecanismos para la movilidad social que provee el mercado, son el crecimiento y la educación.

Sin embargo, la evidencia empírica de casi tres decenios de “*modernización*” muestra que, librado a los automatismos del mercado, el sistema educativo chileno se transformó en un dispositivo reproductor de la desigualdad intrínseca del modelo, y no como un efecto indeseado o una falla de mercado, sino como una necesidad del mismo.

Eso no impide el usual argumento empresarial para justificar la contención salarial, de la baja productividad de la mano de obra, debido a su deficiente calificación en términos de escolaridad, educación y capacitación.

Entre otros factores, este circuito recurrente desemboca en el estancamiento relativo en que se encuentra el modelo económico chileno. No sólo porque el desarrollo en otros países se explica en función de una elevada productividad laboral, explicada a su turno por altas tasas de inversión en educación; sino también por el deterioro de la demanda agregada, producto del permanente ajuste estructural por el lado del trabajo, característico del modelo chileno.

En otras palabras, la rentabilidad de corto plazo obtenida por la explotación del trabajo, facilitada por la baja calidad de la educación, en el mediano plazo se transforma en su némesis y amenaza; porque en lo tocante al largo plazo, como dijo Keynes, todos estaremos muertos.

### **Del desmantelamiento del Estado docente a la “modernización” neoliberal**

Acaso uno de los consensos básicos del contrato social vigente hasta 1973, consistía en la jerarquía de la educación como dispositivo de homologación de oportunidades, promoción de la movilidad entre las clases y democratización de la sociedad.

La noción de Estado Docente en Chile constituía la cristalización jurídica de una concepción de Estado laico y liberal, que se imponía la obligación de desarrollar la educación, en función de prevenir la competencia de modelos educativos excluyentes y conservadores, provenientes de la Iglesia. El Estado no sólo financiaba y administraba el sistema, sino construía la infraestructura, preparaba a los docentes y diseñaba las orientaciones estratégicas.

Más allá de las prejuzgadas críticas neoliberales, entre 1925 y 1974, la matrícula total del sistema educativo se multiplicó por más de cinco veces, mientras la población sólo se duplicaba, y alcanzó un ritmo de crecimiento anual 5.4% entre 1950 y 1974. En la educación superior la matrícula creció a un ritmo de 13% anual durante ese período, el que se duplicó tras la reforma universitaria de 1968.

El proyecto político del Estado Docente implicó un proceso de secularización y universalización de la enseñanza y la creación de un clima de desarrollo nacional sobre la base de garantizar la cobertura, accesibilidad y calidad de la educación, diseño que consolidó una clase media dependiente de su inserción en el aparato del Estado. En cierto sentido, se trataba de una transacción en que el Estado protector entregaba educación a cambio de gobernabilidad.

En opinión del economista Manuel Riesco, el sistema educacional público, construido a lo largo de un siglo por gobiernos de todos los signos, *“fue clave en el progreso y transformación social, verdadera base del Chile moderno”*. (1) <sup>1</sup>

Fue una clase profesional educada bajo este sistema la que industrializó el país y construyó la infraestructura sobre la que asentó su desarrollo, bajo el modelo de sustitución de importaciones, sin perjuicio de que después sería rematada a precio de ocasión.

La modernización de la educación en clave neoliberal ya venía de contrabando en la Constitución Política instalada por el fraudulento plebiscito de 1980. Así, el N° 10 del artículo 19, relativiza la obligación que se imponía el Estado en la Constitución anterior: *“La educación pública es una atención preferente del Estado (...) Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho”*.

Luego, señala que la educación básica y media son obligatorias, debiendo el Estado, no encargarse de ello, como en la Constitución anterior, sino sólo *“financiar un sistema gratuito con tal objeto”*.

Pero en el N° 11 venía la madre del cordero: *“La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”*, y pocas líneas después: *“los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos”* (...) *“Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento”*.

Esta fue la Ley 18.952, Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, promulgada el 9 de marzo de 1990, es decir el último día hábil del gobierno de Pinochet, la cual, en esencia, todavía encuadra al sistema educacional chileno dentro de las concepciones, matrices y orientaciones estratégicas del dogma neoliberal.

El traspaso de la gestión educativa a instituciones intermediarias se inauguró con el DL 18.952, del 10 de agosto de 1979, que transfirió cierto número de establecimientos de educación técnico-profesional a corporaciones privadas. Los decretos leyes 4002, de 1980 y 300, de 1981, modificaron los planes y programas de la educación básica y media, respectivamente.

El DFL 13.053, de 1980, dispuso el traspaso de los establecimientos fiscales a las municipalidades y estableció el cambio del subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda, mediante subvenciones portables o “*vouchers*”, sobre la base de la asistencia media de los alumnos.

El DL 3.541 y los DFL 1 a 24, de 1981, reestructuraron la Educación Superior, en términos de la reorganización de la Universidad de Chile, a la cual se le cercenaron las sedes regionales y el Instituto Pedagógico; la aplicación de la subsidiariedad, lo cual significó la reducción del aporte fiscal y la introducción de criterios de competencia para obtener el aporte fiscal indirecto; la creación de institutos profesionales y centros de formación técnica; la apertura de la Educación Superior a universidades privadas y la eliminación de las carreras pedagógicas de las doce con rango universitario exclusivo, entre otros efectos. Este conjunto de políticas privatizadoras remató con la LOCE, la cual dispuso que todos los establecimientos educacionales financiados por el Estado serían manejados por “*sostenedores*,” sean municipales o particulares.

### **Cuasi mercado de la educación**

De esa manera abrupta, inconsulta, irrestricta y sin anestesia, en menos de dos años los economistas de Chicago, que por entonces habían obtenido una victoria decisiva sobre las corrientes nacionalistas y corporativistas al interior del régimen militar, liquidaron un sistema de educación que había tomado décadas construir, y lo sustituyeron por un experimento que no registraba otro antecedente que no fueran las delirantes y agresivas teorías de economistas de la sociedad Mont Pelerin, tales como Friederich von Hayek, Milton Friedman, Arnold Harberger y Ludwig von Mises, entre otros.

Lo pudieron hacer de manera anticipada, simplemente porque el terrorismo de Estado perpetrado por el régimen militar permitió condiciones de laboratorio que entonces ningún régimen democrático en el mundo hubiera osado permitirse.

No ahorraron ninguno de los lineamientos estratégicos de lo que en la década de los ochenta se conocería como modelo neoliberal, remozado en los noventa por el denominado Consenso de Washington.

En primer lugar, despojaron al Estado de su responsabilidad de garantizar la educación pública igualitaria, y lo reemplazaron por el rol subsidiario, vale decir, intervención sólo en aquellas en que el mercado no quiere o no puede satisfacer la demanda por educación.

Enseguida, crearon el pseudo o cuasi mercado de la educación, donde los servicios que antes proveía el Estado, se empezaron a transar a través de relaciones mercantiles, mientras que la lógica de servicio fue reemplazada por la obtención de rentabilidad.

En directa relación con lo anterior, se cambió el subsidio a la oferta por el subsidio a la demanda, mediante los subsidios portables o “*vouchers*”, lo cual tiene como contrapartida, la restricción del financiamiento estatal a los establecimientos públicos, con la finalidad de permitir el desarrollo del pseudo o cuasi mercado de la educación.

El sistema de “*vouchers*” representa alrededor del 82% del financiamiento entregado a la educación básica y media particular subvencionada, con recursos públicos. Los municipios aportan un 3,4% adicional y el Fondo de Desarrollo Regional el restante 1,1%.

El Ministerio de Educación se inhibe de entregar financiamiento regular a los colegios públicos, más allá del mismo subsidio por alumno que le entrega a los colegios particulares subvencionados, con el pretexto de resguardarlos de la “*competencia desleal*” del sector público.

La lógica de esta transformación apunta a que los usuarios o demandantes, al disponer de recursos, buscarán la manera más conveniente de proveer educación para sus hijos, lo cual consagra la “*libertad de elección*”, tan cara al ideario neoliberal. De ahí la contumaz negativa del Gobierno de negociar la demanda del movimiento estudiantil, pues la aceptación de la misma implicaría admitir el cuestionamiento global de la doctrina.

En rigor, con base en ese pretexto, se han transferido cuantiosos recursos públicos al cuasi mercado de los sostenedores privados de la educación. La subvención por alumno y el financiamiento compartido han generado un lucrativo mercado de colegios particulares subvencionados, que del 7% de los alumnos de enseñanza básica y media que asistía a este tipo de establecimientos en 1980, se pasó al 55% en 2009, alcanzando en la actualidad a cuatro mil 500 colegios, con una matrícula cercana al millón 200 mil alumnos.

Mientras se dejó librado a la competencia al cuasi mercado educacional, la “*eficiencia*” del sistema se complementó con la focalización de los subsidios estatales en los sectores de menores ingresos, que por efecto de la lógica de la rentabilidad, se concentraron en la educación municipal.

La “*modernización*” de la educación superior fue aún más drástica. Aparte de decretarse la libertad de crear universidades, todas ellas, tanto públicas como privadas, deben obtener su financiamiento directamente de los alumnos, o más propiamente, los usuarios o clientes.

El aporte estatal a las universidades públicas fue reemplazado por un sistema indirecto de subsidios a los puntajes altos, que las obliga a competir por esos alumnos. De hecho, en la Universidad de Chile, el aporte fiscal por medio del AFI llega al 14% de su gasto total.

Esa proporción es aún menor en otras universidades públicas. Aún más, se generó un segundo cuasi mercado, el de los créditos bancarios para estudiantes universitarios, con y sin aval del Estado.

Por último, se aplicó el criterio de descentralización, en la idea de reducir en todo lo posible la intervención del Estado para facilitar la privatización. De esta guisa, los establecimientos que permanecieron en el sector público, destinados a la población de menores recursos, fueron transferidos a los municipios.

Así como los “expertos” de turno defienden la contención salarial con el argumento de proteger el empleo, estas reformas fueron justificadas en su momento con la premisa de impedir el subsidio público a los sectores de mayores recursos; argumento que por cierto, todavía enarbolan hoy. El actual Presidente de la República, escribió en 1980, en la revista Realidad, trinchera de los neoliberales de la época:

*"Las transformaciones deben generar una reorientación de los subsidios públicos a favor de los grupos pobres, de los niveles de educación pre escolar y básica y de los sectores rurales en detrimento de los grupos de altos ingresos de los niveles de educación superior y de los sectores urbanos, respectivamente (...) No existe razón alguna para que el Estado desvíe parte importante de los recursos públicos destinados al sector educacional para subsidiar a grupos de ingresos medios y altos. (...) En consecuencia, el financiamiento de los gastos de docencia incurridos por los centros de educación superior, debiera recaer sobre los estudiantes universitarios, que son sus principales beneficiarios".*

En rigor, el señor Presidente no ha cambiado de opinión. Con esa franqueza que algunos confunden con torpeza, y que en todo caso provoca hilaridad en las redes sociales, sostuvo en medio de la protesta estudiantil:

*"Requerimos, sin duda, en esta sociedad moderna una mucho mayor interconexión entre el mundo de la educación y el mundo de la empresa, porque la educación cumple un doble propósito: es un bien de consumo. Significa conocer más, entender mejor, tener más cultura, poder aprovechar mejor los instrumentos y las oportunidades de la vida para la realización plena y personal de las personas, pero también la educación tiene un componente de inversión".*

## **Las reformas impotentes**

La desigualdad que trajo aparejada la “modernización” neoliberal de primera hora en la educación fue tan brutal, que su mitigación no podía sino ocupar un

espacio preferente en los programas de gobierno de los cuatro gobiernos del ciclo concertacionista.

En el de Michelle Bachelet no porque estuviera en su pauta, sino porque lo impuso el inédito y sorprendente movimiento estudiantil 1.0, antecedente directo del que hoy sacude hasta sus cimientos las autocomplacientes certezas del sistema neoliberal.

Sería injusto desconocer los esfuerzos de los gobiernos de la Concertación, sobre todo presupuestarios, orientados al mejoramiento de la educación.

La reforma de Frei repuso los doce años de educación obligatoria; la cobertura preescolar subió desde un 20,9% en 1990 a 37% en la actualidad; la cobertura en enseñanza básica ha llegado casi a al 100%; la cobertura en la enseñanza media se elevó desde un 80,3% a un 93% en los últimos años y la cobertura en educación superior más que se duplicó, pasando del 16% en 1990 a alrededor del 37,5% en la actualidad, y al 45% si se incluyen los institutos profesionales y centros de formación técnica.

Sólo que por razones asociadas a la naturaleza del modelo, dichos esfuerzos y mayores recursos no se traducen en resultados, no mejoran la calidad de la educación ni menos reducen la creciente brecha de desigualdad por factores socioeconómicos.

Aún más, la política del empate catastrófico resultante del sistema electoral binominal, terminó no sólo desnaturalizando las dos reformas operadas durante el ciclo concertacionista, sino profundizando el sesgo de mercado en la educación.

Si el paradigma de la modernización neoliberal de los 80 apuntaba a la competencia entre establecimientos por matrícula, al traspaso de funciones desde el Ministerio de Educación a los municipios, al estímulo de la participación del sector privado en la provisión de la educación y a la reducción del poder de negociación del gremio docente, las políticas de los 90 incorporaron nuevas ideas sobre las formas institucionales, de financiamiento y de manejo de los sistemas educativos, generadas por los organismos multilaterales, particularmente el Banco Mundial.

El nuevo marco combinaba descentralización y competencia por recursos, con criterios de discriminación positiva y de acción proactiva del Estado a través de la supervisión y de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, y la introducción de nuevos instrumentos de información y evaluación pública de programas e instituciones, tales como los sistemas de acreditación.

En función de esas orientaciones, las reformas de los años 1990-97 apuntaron a cuatro ámbitos principales: el financiamiento del sector; la regulación de la profesión docente; el mejoramiento de los procesos educativos; y la construcción de consensos políticos respecto a la necesidad de cambios en educación.

Respecto del primer punto, se hizo un importante esfuerzo que se tradujo en un incremento del gasto en educación desde US\$ 1.594 en 1990 a US\$2.235, en dólares promedio de 1996, lo que equivalió a un incremento del gasto en educación/gasto social del 13.1 al 15.6% y del gasto en educación/PIB desde el 2.5 al 3.1%, mientras la matrícula total subvencionada subió de 2,5 a 3 millones de alumnos y el monto de la subvención de US\$ 21.7 a US\$35.5.

A partir de 1993, se permitió a las escuelas básicas privadas subvencionadas, a los liceos municipales y a los colegios particulares subvencionados, cobrar un copago a las familias, que suplementa la subvención fiscal, la cual disminuye proporcionalmente mientras mayor sea el aporte familiar.

Esto tuvo como contrapartida el inicio de dinámicas de segmentación en la educación pública, al diferenciar por niveles de recursos, y de segregación social, al excluir a las familias que no podían pagar, que atentaron contra los criterios de equidad que se decía buscar.

Durante el Gobierno de Ricardo Lagos, se aprobaron el proyecto que creó la Subvención Preferencial, el cual incluyó subvención a los alumnos de educación preescolar, y una reforma constitucional que hizo gratuita y obligatoria la enseñanza media.

Sobre la regulación al magisterio, con la Ley 19.070, de 1991, el gobierno instituyó el Estatuto Docente, que estableció una regulación nacional de condiciones de empleo, tales como jornadas de trabajo, horarios máximos, y régimen de vacaciones; y una estructura común de remuneraciones, con bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el desempeño en condiciones difíciles.

La derecha y su prensa descalificaron el Estatuto como una reversión de las medidas liberalizadoras de los años 80 y como una contradicción profunda con el sistema de financiamiento de subvención por alumno, puesto que dificultaba a los sostenedores efectuar modificaciones de su planta docente, ajustándolos a la matrícula y por tanto al monto de los recursos percibidos, lo que en sus palabras "*rigidiza*" la gestión.

A la inversa, dicha ley significó un retroceso desde el punto de vista de los docentes, pues flexibilizó las normas del Estatuto sobre movilidad de la planta docente, e introdujo el criterio de vincular remuneraciones con evaluación de desempeño.

Entre las políticas de mejoramiento en el quehacer educativo, cabe mencionar el Programa de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas de Sectores de Pobreza, conocido como Programa de las 900 Escuelas; el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Preescolar y Básica, MECE-Básica; el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media, MECE-Media; el nuevo marco curricular para la educación básica; y la extensión de la jornada escolar.



En educación superior, el Gobierno de Lagos logró aprobar la ley de Acreditación de las Universidades, y la ley 20.027 de 2005, que creó el Crédito con Aval del Estado.

Con el objeto de avanzar en la construcción de un consenso político respecto a la necesidad de introducir cambios en la educación, el Gobierno de Frei Ruiz Tagle convocó a una Comisión Nacional de Modernización de la Educación, en 1994, cuyo producto más conocido es el denominado Informe Brunner, que propuso profundizar los enfoques liberales en cuestiones como el marco regulador de la función docente y el financiamiento de la educación.

Dicho informe dio pábulo a un acuerdo político denominado Acuerdo Marco para la Modernización de la Educación Chilena, que si bien entró en hibernación por falta de condiciones políticas, resurgiría doce años después de una manera asaz inesperada.

Sucedió que, como cabía suponer, las reformas implementadas por los gobiernos de la Concertación no tuvieron efecto sustantivo ni en el mejoramiento de la calidad de la educación ni en la reducción de las desigualdades.

Eso se encargó de ponerlo en evidencia un sorprendente movimiento estudiantil, en mayo de 2006, en los albores del Gobierno de Michelle Bachelet, conocido como la Revolución de los Pingüinos, que en cuestión de semanas, pasó de reivindicaciones de tipo corporativo, como gratuidad del pase escolar para el transporte y mejoramiento de la infraestructura, a la derogación de la LOCE y al cuestionamiento global del esquema educacional privado heredado de la dictadura.

En su expresión más sintética, el movimiento estudiantil secundario, que recibió amplio apoyo del estudiantado universitario, el magisterio, el movimiento sindical y sectores de padres y apoderados, exigió el fin del lucro en la educación, es decir, de la educación particular subvencionada, y el término de la enseñanza municipal, la cual debía ser restituida al Estado.

Con habilidad táctica, y apostando al natural desgaste del movimiento, el Gobierno convocó a un Consejo Asesor para la Calidad de la Educación, con representación de todos los sectores, incluidos los estudiantes. Al cabo de seis meses de trabajo, coexistían dos visiones en el interior del Consejo.

Una que se hacía cargo de la crisis y proponía la sustitución del actual esquema, por otro también de naturaleza pública-privada, pero con un rol del Estado mucho más preponderante, y otra que en esencia se hacía parte de la visión del Informe Brunner, en cuanto a extender los criterios de mercado a todos los aspectos relativos a la gestión.

El proyecto que envió la Presidenta estaba mucho más cerca de esta visión, y la Ley 20.370, la nueva Ley General de Educación, publicada el 12 de septiembre de 2009 en el Diario Oficial, todavía mucho más.

Ocurrió que durante la tramitación parlamentaria, reapareció el Acuerdo Marco para la Modernización de la Educación Chilena, inmortalizado en aquella imagen en que aparecen la Presidenta, la Ministra de Educación, las directivas de los partidos de la derecha y la Concertación y parlamentarios de las dos coaliciones, tomados de la mano y cantando la canción nacional, el 13 de noviembre de 2007, lo cual no fue óbice para que tres meses después, la oposición defenestrara a la Ministra, por medio de una acusación constitucional por asuntos relativos a desorden administrativo en las cuentas del Ministerio, irónicamente, en las asignaciones a los sostenedores.

Por esos misterios propios de esta interminable transición, la Ministra Yasna Provoste, en tanto militante, había participado, meses antes, en el Congreso Ideológico de la democracia cristiana, donde apareció alineada con la posición mayoritaria, de oponerse al lucro en la educación. Pero desdoblada en su cargo ministerial, no trepidó en hacer *lobby* sobre los partidos oficialistas para comprometerlos con la LGE, que entre otros aspectos, no sólo ratificaba el lucro en la educación, sino que le otorgaba patente democrática.

No menos enigmático fue el hecho de que la Presidenta designara en su reemplazo a la asistente social Mónica Jiménez, vinculada a la propiedad de una cadena de colegios particulares subvencionados, lo que inevitablemente la transformaba en juez y parte.

La propia Presidenta empeñó de modo personal toda la influencia de que era capaz, hasta lograr que la Concertación le diera su respaldo a la LGE, como había hecho la oposición de derecha, con el mayor de los agrados.

En su artículo 3° la LGE consagra la educación como derecho constitucional garantizado, fundado en principios tales como universalidad y educación permanente; calidad de la educación; equidad del sistema educativo; autonomía; diversidad; responsabilidad; participación; flexibilidad; transparencia; integración, sustentabilidad e interculturalidad.

Pero en el artículo 4°, relativo a deberes y derechos, deja virtualmente intocada a la LOCE, en cuanto radica en los padres el deber de educar a sus hijos y reserva al Estado tan sólo el deber de *“otorgar especial protección al ejercicio de este derecho”*; sin perjuicio de que extiende a la educación media la obligación del Estado de *“financiar un sistema gratuito destinado a asegurar el acceso”*.

El siguiente párrafo del mismo título va incluso más allá que la misma LOCE:

*“el sistema de educación será de naturaleza mixta, incluyendo una de propiedad y administración del Estado o sus órganos, y otra particular, sea ésta subvencionada o pagada, asegurándole a los padres y apoderados la libertad de elegir el establecimiento educativo para sus hijos”*.

Es posible imaginar a Friedman susurrando al oído de los afanados legisladores: *“Free to choose”*.

No menor, desde el punto de vista de las obsesiones neoliberales, es el artículo 8°:

*“El Estado tiene el deber de resguardar la libertad de enseñanza. Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos. La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educativos”.*

El artículo 48° establece el rango máximo de regulación a los sostenedores, y la mayor concesión a las exigencias de los pingüinos:

*“serán sostenedores las personas jurídicas de derecho público, tales como municipalidades y otras entidades creadas por ley, y las personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto social único sea la educación”.*

En breve, y por virtud de la paradoja, la Revolución de los Pingüinos fue el factor coadyuvante para que la política de los consensos instalara el último tramo faltante en materia de “modernización” de la educación en clave neoliberal. Claro que la frustración de ese momento maduró como experiencia en la versión 2.0 del movimiento estudiantil.

Tanto es así que, junto con rechazar la tercera oferta del Gobierno, Camila Vallejo, Presidente de la FECh, declaró:

*“Si el Gobierno no es capaz nuevamente de dar respuesta, nosotros vamos a tener que exigir otra vía de solución, ya no institucional, convocar seguramente a un plebiscito para que sea la ciudadanía, el pueblo en su conjunto, quien decida cuál tiene que ser el futuro de la educación en nuestro país, así como otros temas de relevancia nacional. De hecho, no queremos que se vuelva a repetir la política de los consensos donde la derecha con la Concertación salen con los brazos en alto legislando de espaldas al pueblo” (09/08/11).*

## **La huella del Banco Mundial**

Tan misterioso como ese desenlace fue la obstinación de un Gobierno que ya jugaba los descuentos, en imponer a como diera lugar una ley situada en las antípodas de las exigencias del movimiento social que instaló el tema en la agenda nacional.

Una aproximación exploratoria podría orbitar en torno a la condición de sostenedora de la Ministra de Educación, Mónica Jiménez de la Jara, razón concurrente, pero insuficiente. Otra, estribaría en el peso de la política de los acuerdos, pero tampoco es satisfactoria, si se considera el enorme desgaste político y electoral que trajo aparejado al gobierno y a la coalición oficialista, la traición de las expectativas de los estudiantes.

La explicación parece estar en el Informe N° 38691-CL, del Banco Mundial, denominado Estrategia de Alianza con el País para la República de Chile 2007-2010, del 24 de abril de 2007. Para muestra, tan sólo este botón:

*“Tras las protestas estudiantiles de mayo de 2006, el gobierno puso en marcha una amplia revisión del sistema educativo. Entre las políticas propuestas figuraba una reforma del mecanismo de financiamiento, reglas en materia de selección de alumnos para las escuelas, y la creación de una Superintendencia de Educación con la misión de velar por la calidad y las normas. El Banco, que ha participado en este proceso principalmente como promotor de ideas y prácticas óptimas, reunió a especialistas y profesionales reconocidos internacionalmente para que aportaran su experiencia con respecto a los desafíos que afronta Chile así como ideas sobre la aplicación de las reformas teniendo en cuenta los factores sociales y políticos específicos del país”.<sup>2</sup>*

Por cierto, no se trata de una novedad, sino de una relación de larga data. Un documentado artículo del profesor Pablo Moreno Aliste, denominado Cuarenta Años de Influencia del Banco Mundial<sup>3</sup>, demuestra que la ingerencia de los organismos multilaterales de crédito en la orientación de las políticas educacionales de Chile remite a un hito tan remoto como el gobierno de Frei Montalva, con los proyectos Soporte y Entrenamiento Vocacional y Educación Primaria, de 1965 y 1970, que recibieron aportes de US\$ 2.7 millones y US\$ 1.5 millones, respectivamente.

Un hito insoslayable en esta relación fue la “World Conference on Education for All (WCFEA), una conferencia para los Ministros de Educación de países emergentes, convocada por el Banco Mundial, UNESCO, PNUD y UNICEF, en Jomtiem, Thailandia entre el 5 y 9 de Marzo de 1990, a la cual asistió el entonces flamante Ministro de Educación del primer gobierno de la Concertación, Ricardo Lagos Escobar.

En ese encuentro se sentaron las bases de las reformas educacionales para los países en desarrollo, en función de la consolidación del modelo neoliberal bajo los nuevos patrones del Consenso de Washington. Precisamente, de la reunión de Jomtiem, surgen los conceptos de “calidad y equidad”, como paradigmas de las políticas educacionales que sustentaron los cuatro gobiernos de la Concertación.

El artículo del profesor Moreno Aliste sostiene que el Proyecto MECE-Básica tuvo un costo total de US\$ 243 millones desde 1992 a 1998 con cifras acotadas por año, y con controles estrictos del Banco Mundial, y que éste aportó el 70% o sea, US\$170 millones y el Gobierno de Chile el 30% o US\$ 73 millones, lo cual inició en la práctica la Reforma Educacional de la Concertación. Pero eso era sólo el principio por cuanto el año 1995 se firmó un nuevo convenio con el Banco Mundial, denominado MECE- Media, con duración hasta el año 2.000 por US\$ 207 millones; y finalmente, para culminar el ciclo de Reforma, se firmó en 1997 el MECE-Sup, por US\$ 245 millones, que introdujo, entre otros, el concepto de la acreditación de las instituciones de educación superior.

Sin embargo, y más allá de los casi 700 millones de dólares aportados para el financiamiento de la reforma operada por los gobiernos de Frei y Lagos, la influencia del Banco Mundial en la educación chilena es todavía más decisiva, profunda y sutil, como demuestra el siguiente diagnóstico, del Informe N° 38691-CL, útil de reproducir, pues muestra hacia dónde va la tendencia:

*“Es fundamental mejorar la calidad y la equidad de la educación, tanto en Chile como en los demás países. Las autoridades han solicitado asistencia técnica para estructurar la nueva superintendencia de educación, institución autónoma que estaría encargada de controlar la calidad de la enseñanza, desde la etapa preescolar hasta la educación superior. Las autoridades también han manifestado interés en recibir apoyo del Banco para fortalecer la educación en la primera infancia, incrementar la capacidad institucional del Ministerio de Educación y los organismos conexos para controlar la calidad de la educación, y resolver los diversos problemas que se plantean para elevar la calidad y la pertinencia de la educación técnica y profesional, las oportunidades de educación permanente y la educación terciaria”.*

A mayor abundamiento:

*“Las autoridades consideran que es importante mantener la relación con el Banco y han solicitado una combinación flexible de servicios financieros y de asesoría para respaldar la estrategia de desarrollo del país. Este pedido se basa en los propios conocimientos especializados del Banco, que incluyen la supervisión y ejecución de proyectos, y en su experiencia en el ámbito internacional, así como en los efectos positivos que tiene en su reputación el hecho de mantener una asociación con el Grupo del Banco Mundial”.*

Este informe del Banco Mundial aclara varios de los misterios planteados. Entre ellos, el origen de la LGE; la obstinación de los gobiernos de la Concertación en mantener el rumbo neoliberal y la falta de eficacia de las reformas.

### **Modelo de Educación de mercado: una evaluación**

El segundo embate del movimiento estudiantil, mucho más potente y extendido que el primero, representa la expresión viva del fracaso del modelo de educación de mercado. Ya casi nadie discute que se ha transformado en un dispositivo amplificador de las de suyo profundas desigualdades aparejadas al modelo neoliberal en Chile.

La “*modernización*” de la educación consiste en que el Estado financia directamente un subsistema educacional descentralizado, desfinanciado y gestionado a nivel municipal (39% de la matrícula), de escasa calidad, que presiona hacia la baja los salarios de quienes se educaron en él; subsidia un subsistema que tiene como objeto más la ganancia del sostenedor que su compromiso con la calidad de la educación (53% de la matrícula), y le deja el campo libre al subsistema de educación para la elite (8% de la matrícula), de calidad equivalente a la de los países desarrollados, que sesga por disponibilidad de recursos y prepara los futuros cuadros de dirección; proceso diferenciador que se repite y profundiza en la educación superior.

Estos antecedentes demuestran que el argumento neoliberal de la educación como mecanismo de redistribución es falso. Es decir, no tanto el argumento, que en otros países funciona, sino su aplicación en Chile.

Esta polaridad emerge en todos los sistemas de medición de la calidad de educación, tales como la Prueba de Selección Universitaria (PSU), el Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA) y el Sistema de Medición de Calidad de la Educación (SIMCE), y en cada una de las oportunidades en que se dan a conocer, los “*expertos*” hacen gárgaras con el reconocimiento que la situación es intolerable, sin que nada efectivo se haya hecho en los últimos veinte años para remediarla.

No deja de resultar llamativo que la única propuesta concreta del gobierno ante la demanda estudiantil, sea hasta ahora el incremento de la subvención, la repactación de deudas y la reducción de las tasas de interés de los créditos universitarios.

Pero eso equivale a la pretensión de curar un cáncer con aspirinas.

El sistema municipal subvencionado, sobre todo en las comunas de menores ingresos, donde representa una carga insoportable, está irremediablemente colapsado.

Eso se lo dijeron sin ambages, los alcaldes de la Región Metropolitana al Ministro de Educación: *“el sistema educativo en Chile ha fracasado, y no queremos maquillajes sino una transformación de fondo para el sector de la educación en el país”* (29/08/11).

El aumento de la subvención deja incólumes los problemas de fondo, tales como el alto riesgo social de considerable proporción de los educandos; la imposibilidad de pagar salarios aceptables, lo que a su vez determina la necesidad de los profesores, de trabajar en más de un establecimiento; la deficiente calidad de la infraestructura; el elevado número de alumnos por curso y el alto costo de la burocracia asociada a las corporaciones municipales de educación.

El aumento de la subvención tampoco llega a los alumnos en el caso de la educación particular subvencionada, debido a la existencia de incentivos perversos.

Como el monto de la subvención se paga por alumno, al sostenedor le conviene tener cursos sobrepoblados, y siempre con cien por ciento de asistencia, aunque los alumnos no concurren.

Para reducir costos, el principal recurso es, siempre, mantener acotados los sueldos de los profesores, a quienes además despiden en diciembre y recontractan en marzo, para evitar pagarles esos meses y vacaciones, con lo cual debilitan su compromiso.

El sostenedor evita, hasta donde sea posible, la inversión en infraestructura y equipamiento, como no sea con proyectos financiados por el Estado.

Es fácil demostrar que con los mismos recursos destinados a educación, al Estado resulta mucho más eficiente y económico asumir directamente el salario de los profesores; terminar con el sistema de “*vouchers*”; crear un sistema público descentralizado, diseñado por educadores en lugar de economistas, y pagar un canon de arriendo por la infraestructura de los sostenedores; todo lo cual, además, reestablecería atribuciones rectoras y reguladoras del Ministerio de Educación.

En la educación superior, el argumento preferente de los neoliberales apunta a la universalización del acceso, que actualmente oscila en torno al 45% de los jóvenes entre 18 y 25 años. Pero detrás de esa cifra se esconde otro monumental e irremediable fracaso.

La autorregulación del mercado en la educación superior ha desembocado en una proliferación de universidades de escasa excelencia académica, con una sobreoferta de carreras de tiza y pizarrón, desvinculadas del desarrollo nacional, mientras que el Estado, para no intervenir en ese campo, como prescribe el dogma neoliberal, se inhibe de planificar y regular en función de las necesidades de dicho desarrollo.

Conforme dicta el criterio de rentabilidad, son universidades con mayoría de profesores a honorarios, que no hacen investigación, ni extensión, ni generan publicaciones en revistas especializadas.

Si algunas de ellas exhiben una exuberante y vistosa planta física, ello obedece a uno de los subterfugios para torcer el espíritu de la ley que prohíbe el lucro en la educación superior: esas instalaciones pertenecen a corporaciones inmobiliarias relacionadas, que cobran arriendo por ellas.

Debido al hecho de que el gasto público en educación creció por debajo del ritmo de la expansión de las matrículas, los costos de la educación superior empezaron a recaer de forma creciente sobre los estudiantes y sus familias. Mientras que en el resto de los países de la OECD el Estado asume el 70% de los gastos de la educación superior, en Chile sólo lo hace en un 15%, y las familias deben asumir cerca del 80% restante de los gastos.

De tal forma, las familias no solo se han visto obligadas a financiar una parte cada vez más importante de los gastos en educación, sino que al mismo tiempo, ante la falta de controles sobre los costos de las matrículas, se ha dado un masivo encarecimiento de éstas. Así, entre 1995 y 2005, su costo en la educación superior ha aumentado en un 58%.

Dicha situación ha convertido a la educación chilena en la más costosa del mundo en términos relativos, toda vez que la matrícula representa un 27% del PIB per cápita, seguida de lejos en un segundo lugar por Corea, donde esta cifra es de 16%<sup>7</sup>. Según un estudio de la OCDE, reseñado por el diario español El País, los aranceles de las universidades chilenas están entre los más caros del mundo, sólo bajo los de Estados Unidos: triplican los de Italia, cuadruplican los de España y son 19 veces más caros que los de Francia.

Sin embargo el alza en los costos de las matrículas no se ha correspondido con un incremento en la calidad de la educación recibida por los estudiantes universitarios ni por una mejora ostensible en los indicadores de investigación.

Enseguida, el sueño de la movilidad social se trueca frecuentemente en la pesadilla de la deuda. Según el informe Education at a Glance 2010, en Chile, el 15% de los recursos para educación superior los pone el Estado y cerca de un 85% las familias.

Este monto equivale al 0,3% del PIB, uno de los más bajos del mundo -el promedio en desarrollados es 1,3%-, sin perjuicio de que casi la mitad de estos recursos va sólo para cuatro universidades del Consejo de rectores, lo cual hace que la mayoría de las universidades esté endeudada y obligada al autofinanciamiento por la vía de los aranceles.

Y como el 60% de la matrícula universitaria no está en condiciones de pagarlos, sencillamente se endeuda en el seductor cuasi mercado de créditos para la educación, iniciado alegremente por los neoliberales de Chicago y completado por los tecnócratas de la Concertación.

Pero cuando un país hace de su sistema de educación superior un pretexto para la ganancia de la banca, no sólo evidencia una pasmosa degradación valórica, sino se está comprando serios problemas a futuro, como muestran los estudiantes, aquí y ahora.

Algunos de esos problemas ya son insoslayables: el 65% de los alumnos de los quintiles más pobres deserta de la universidad, principalmente por problemas económicos (Estudio Sobre las causas de la deserción universitaria, Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile); el 56,7% de los jóvenes no trabaja en lo que estudió, endeudándose por un promedio de veinte millones de pesos (El Mercado de la educación satura el campo laboral, EMOL); en Chile hay el doble de profesionales, en carreras sin campo laboral, que técnicos, en circunstancias de que en los países de la OCDE, la proporción es inversa.

Manuel Riesco plantea que descargar la mayor parte del financiamiento de la educación superior sobre los futuros profesionales resulta ineficiente, injusto, insostenible y perverso:

*“Ineficiente, porque representa un impuesto brutal a las remuneraciones de los futuros profesionales y sus familias, injusto porque resulta mucho más onerosos para los hijos de la clase media y popular, insostenible porque la suma total equivale a la mitad de los impuestos a la renta pagados por todas las empresas y personas pudientes del país y perversa porque incentiva la degradación de las pocas universidades que merecen el nombre de tales, en establecimientos dedicados exclusivamente a la docencia, abandonando la investigación y extensión que son parte esencial del quehacer universitario”<sup>4</sup>*

El Crédito con Aval del Estado, descrito aún hoy por Sergio Bitar, uno de sus autores, entonces Ministro de Educación, como una herramienta “*para abarcar*



con más becas y créditos a todos los estudiantes pertenecientes al 60 % de las familias más modestas”, ha configurado una situación que para Riesco reviste connotaciones de escándalo:

*“El Estado otorga su aval a los CAE y exige un aval adicional a las instituciones que matriculan a sus "beneficiarios". Por si fuera poco, les embarga por anticipado sus futuros sueldos, devoluciones de impuestos y secreto tributario. Todo en favor de los bancos, que a pesar de tantas garantías no tienen empacho en cobrar un interés de 6%, muy por encima de lo que pagan a las grandes empresas y el doble de la tasa a la que les presta el Banco Central. Más encima, el Estado recompra a los bancos la mitad de los CAE. Para rematarla, en agradecimiento por su inmenso servicio prestado, el Fisco paga a los bancos un suculento recargo por los créditos que recompra. El 2010 dicho sobreprecio representó ¡más de un 37% de la cartera recomprada!”.*

Según cifras de un estudio de CENDA encargado por la CONFECCh, en 2010, 216.367 estudiantes, equivalentes al 29% de los estudiantes de educación superior y al 20% de estudiantes de educación terciaria, contrataron CAE, por un monto de 300 mil millones de pesos, poco más de un 25% del total de aranceles de matrícula de pregrado de todas las instituciones de educación superior, con un promedio de 1,46 millones de pesos por alumno.

Según un estudio que el Ministerio de Educación y la Dirección de Presupuestos (DIPRES) encargaron al Banco Mundial, la cuota que deberán pagar los alumnos cuando estén trabajando equivaldría, en promedio, al 15% de sus ingresos.

Ciertos profesionales, como veterinarios, agrónomos, psicólogos, arquitectos, periodistas y profesores, tendrán mayores dificultades para pagar el crédito. Los primeros, alrededor del 31% de su sueldo, considerando el nivel de salarios al segundo año después de egresados y un crédito a 20 años plazo. El resto pagaría en torno al 20% de su sueldo.

En suma, los "beneficiarios" del CAE tendrán un descuento obligatorio de 7% para salud, un 13% para las AFP, un 10% por impuesto a la renta, y entre un 15 y un 30% para pagar el CAE.

De acuerdo con el mismo estudio, el desembolso fiscal por concepto de CAE entre 2006 y 2011 alcanzó 538.337 millones de pesos, más de mil millones de dólares, equivalentes al 51% del billón de pesos en CAE cursados y renovados. Entre 2006 y 2011, el recargo promedió casi el 40% de los CAE, y bajó al 6% en 2011.

En otras palabras, sostiene Riesco, *“los arrogantes tecnócratas de Hacienda que diseñaron este mecanismo y estuvieron a cargo de esta gestión, la que fue visada cada año por los Ministros de Hacienda y Educación, estuvieron pagando decenas de miles de millones de pesos de más cada año a los bancos, desembolsando una cifra total equivalente al gasto fiscal en educación el año 2010. En suma, los únicos que ganaron con el CAE fueron los bancos, que prestaron a los estudiantes a un 6% de interés anual, con aval del Estado y*

*de las instituciones educacionales, con derecho de embargo sobre futuros sueldos y devoluciones de impuestos, fondos que en buena parte fueron aportados por el fisco, el que además les pagó 200 millones de dólares por este "servicio"<sup>5</sup>*

En el caso de la calidad, el sistema chileno se ha constituido en un sistema segregado donde estudiantes provenientes de familias de altos niveles de ingreso representan el 60% de la matrícula de las universidades de elite del país, mientras que el resto de los estudiantes se ven condicionados, como consecuencia de esos costos, a instituciones de menor calidad.

En el caso de la investigación, entre 1997 y 2004, el presupuesto para este rubro creció un 0.2% del PIB alcanzando la cifra de 0.68% del PIB, muy por debajo de la meta establecida del 1%. La razón detrás de este bajo crecimiento tiene que ver con la ostensible caída de un 70 a un 45% del total de la participación del financiamiento público para la investigación.

El alza de las matrículas ha tenido un efecto significativo en los volúmenes de endeudamiento en los cuales los estudiantes deben incurrir para sufragar el costo de sus estudios.

Si se realiza una comparación a nivel internacional, los estudiantes chilenos registran los niveles más altos de deuda relativa al ingreso, la cual representa 174% del ingreso anual, y de participación del pago de cuotas relativa en el ingreso, donde estos representan entre 15 y 18% del ingreso mensual de un estudiante.

En el caso de los CAE los estudiantes de bajos ingresos representan más de las dos terceras partes de los prestamistas del programa. En el caso del quintil de más bajos ingresos, se observa una imagen dramática si se tiene en cuenta que los créditos llegan a representar dos veces el ingreso de los estudiantes de dicho quintil.

Dada esta situación no es sorprendente encontrar altas tasas de impago en los créditos del sistema debido a que los volúmenes de endeudamiento dejan en una situación comprometedoras a los estudiantes que los adquieren para entrar a la educación superior.

En el caso del FSCU, el coeficiente de recuperación de los créditos otorgados ha caído de forma sostenida entre 2000 y 2005, pasando de un 64 a un 45%. Los créditos otorgados a través del CAE también han experimentado el mismo proceso con un incremento en la moratoria que alcanza más del 30% de la cartera, siendo los quintiles más bajos los que presentan las tasas más altas de crédito en mora.

Esto no es menor, dado que el pago de estas obligaciones se extiende por un periodo de entre 15 y 20 años, por lo que los estudiantes egresados con créditos en mora pueden experimentar posteriormente serios problemas a la hora de obtener empleo o acceder a crédito para la compra de vivienda.

El impacto del financiamiento vía crédito del sistema de educación superior en Chile deja una imagen desoladora. En términos prácticos, este tipo de modelo funciona en beneficio de las instituciones de educación superior privadas, las cuales pueden cobrar altas matrículas otorgando una educación de mínima calidad. Ganan, así mismo, las instituciones financieras que manejan la cartera de crédito educativo, las que, en el caso chileno, obtienen beneficios anuales superiores a los 50 millones de dólares.

Sin embargo, pierde el sistema educativo en su conjunto, porque el acceso a educación de calidad se ve restringido a la capacidad de pago de las matrículas más caras del sistema.

Pierden la investigación y el desarrollo tecnológico, en la medida que la obtención de beneficios en el corto plazo que guía las decisiones de las universidades privadas no pasa por destinar recursos para este fin.

También pierde el Estado, pues los créditos en mora son respaldados por garantías ofrecidas por éste. Más importante aún, pierden los estudiantes y familias que deben sacrificar sus ingresos y patrimonio para acceder a lo que es en primera instancia un derecho que debe ser garantizado de forma gratuita y universal por el Estado.

### **La escalada del conflicto**

Uno de los aspectos más llamativos del actual conflicto de la educación es la disonancia cognitiva entre los actores del mismo, que más que dialogo, sostienen monólogos paralelos, que no llegan a encontrarse.

La CONFECCh presentó una propuesta de doce puntos al Ejecutivo y al Parlamento, que en apretada síntesis se resume como sigue: garantizar la educación como derecho social; sustantivo incremento en los aportes basales a las universidades públicas, especialmente a las regionales; eliminación de la banca privada en el financiamiento de la educación y fin al lucro en todo el sistema de educación; diversificar el acceso a la educación superior; garantizar la calidad de la educación; eliminar las trabas legales que impiden la organización y participación de los distintos estamentos del sistema educativo; creación de una red técnica estatal, articulada en todos los niveles; creación de una carrera docente con estabilidad laboral y mejores remuneraciones; desmunicipalización de la educación básica y media y creación de un nuevo sistema de educación pública, descentralizado, pero dependiente del Ministerio de Educación, y fin al financiamiento compartido, que ha generado una segregación intolerable.

La primera respuesta del entonces Ministro de Educación, Joaquín Lavín, el 23 de junio, a dos semanas de haberse generalizado la movilización estudiantil, revela la incompreensión del gobierno respecto a sus demandas y motivaciones.

Sobre la educación secundaria, anunció el envío de un proyecto de ley con alternativas a la municipalización, antes del 30 de septiembre; un gasto adicional de 10 mil millones de pesos para reparación de servicios higiénicos y

techumbres, con el fin de “recuperar la dignidad de los espacios educativos actuales”; un gasto de 15 mil millones de pesos en equipamiento e infraestructura para establecimientos de educación técnica y profesional, y se comprometió a estudiar la extensión del pase escolar a los 365 días del año.

Para el sector universitario, las propuestas consistieron en un fondo de revitalización para universidades estatales de 75 millones de dólares, una reprogramación para los deudores del Fondo Solidario; velar por la transparencia en cuanto a evitar el lucro en la Educación Superior, bajar la tasa de interés del Crédito con Aval del Estado y discutir la deuda con los profesores. La respuesta del movimiento estudiantil, que a esa fecha ya había conglomerado a estudiantes secundarios, universitarios y profesores, consistió en el paro nacional de la educación del 30 de junio, sin perjuicio de impugnar a Lavín por sus relaciones con la Universidad del Desarrollo.

El 5 de julio, el Presidente de la República y el Ministro de Educación presentaron el pomposamente denominado Gran Acuerdo Nacional por la Educación, GANE.

La oferta de mayores recursos para la educación el GANE incluía un Fondo para la Educación, de 4 mil millones de dólares; la reducción del interés de los CAE, hasta el orden del 4%; la ampliación de becas a alumnos del 40% más pobre, de buen desempeño; el perfeccionamiento de la Ley del Fondo de Crédito Solidario; la reprogramación de la deuda de estudiantes morosos; un nuevo trato para las universidades públicas y la creación de tres fondos concursables, para formación de profesores y directores; para la creación de centros de excelencia en materia de innovación, ciencia y tecnología y para potenciar a las universidades regionales.

Para el segundo eje, desarrollo de la institucionalidad para asegurar la calidad de la educación, establecida en la LGE, el GANE proponía fortalecer el sistema de acreditación; el desarrollo de un sistema de información de todas las universidades y la exigencia de la publicación de una FECU semestral a cada una de ellas; la creación de la Subsecretaría de Educación Superior y de la Superintendencia de Educación Superior, y nueva institucionalidad para el sistema universitario, con tres tipos de instituciones: universidades estatales, universidades tradicionales no estatales y universidades privadas no tradicionales, estas últimas con y sin fines de lucro.

La CONFECCh no tardó en replicar que el GANE no correspondía a los ejes y desafíos planteados por el movimiento estudiantil:

*“Creemos que responder a nuestro petitorio de cambio estructural con un fondo sobre el cual no existe ninguna claridad sobre criterios de asignación, es pensar que nuestras exigencias son exclusivamente económicas, cuando también corresponden a demandas políticas y sociales. Reducir el conflicto a la mayor inyección de recursos, sin parámetros claros, no logrará superar la profunda crisis de la educación. Para enfrentar este problema necesitamos un Estado verdaderamente comprometido con la educación como derecho social y como estrategia para el desarrollo del país”.*

Junto con esa respuesta, convocó al tercer Paro Nacional por la Educación pública para el 14 de julio, cuya contundencia y masividad fue uno de los factores que contribuyó a la salida del Ministro Lavín, cuatro días más tarde, y su reemplazo por el abogado Felipe Bulnes Serrano. Irónicamente, aún teniendo mucho menos renombre que Lavín, Bulnes fue mucho más funcional para la estrategia del encastillamiento del Gobierno, toda vez que al no abrigar ambiciones.

Por su intermedio, el Gobierno presentó una tercera propuesta, el 17 de agosto. En el orden financiero, amplió la oferta de becas al 60% de los alumnos, pertenecientes a familias de menores ingresos y de clase media; ofreció una repactación de deudas a 110 mil estudiantes morosos, cuya deuda promedio es de 2 millones 800 mil pesos, consistente en salir de Dicom, extender un nuevo plazo a 10 y 15 años y condonación de los intereses penales; una rebaja de la tasa de interés del CAE hasta 2%, y el aumento de la subvención escolar, particularmente la subvención escolar preferencial.

En otras materias, por primera vez el Gobierno se abrió a estudiar el reemplazo de la educación municipal por organismos públicos, descentralizados, cuyos directivos serían elegidos a través del sistema de Alta Dirección Pública, y se comprometió hacer cumplir la ley que prohíbe el lucro en las universidades, mediante la Superintendencia de Educación Superior; informó la promulgación de la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, que crea la Superintendencia de Educación Escolar y la Agencia de Calidad y anunció una reforma constitucional que garantiza la calidad de la educación.

La CONFECH respondió que la propuesta de Bulnes enumera los mismos puntos expresados en los anteriores comunicados gubernamentales, que no resuelven la demanda del movimiento, debido a que no generan cambios estructurales dentro del ámbito educativo:

*“ratificamos una vez más que el movimiento estudiantil busca generar un cambio en el paradigma educativo teniendo como planteamiento la reestructuración del sistema vigente, tanto en el sistema de financiamiento como en la institucionalidad que nos rige”.*

### **De la estrategia del desgaste a la guerra de posiciones**

Durante los siete meses de duración del conflicto, que ha registrado ocho paros nacionales, dos grandes concentraciones, de medio millón de personas cada una, y 47 marchas, el Gobierno no ha escatimado recurso alguno en su estrategia de apuntar al desgaste del movimiento.

Además, junto con interpretar que el Paro Nacional convocado por la Central Unitaria de Trabajadores los días 24 y 25 de agosto, representó el punto culminante del actual ciclo de movilización, y comprobar que no tuvo efectos desestabilizadores decisivos, el Gobierno se embarcó en un audaz contraataque.

Mientras el Presidente de la República se comprometió personalmente en una invitación al diálogo en La Moneda; el mismo, sus ministros y parlamentarios, emitieron profusas señales acerca de lo que ni el Gobierno ni la derecha están dispuestos a transar: el lucro, o como dicen ellos, la "*legítima ganancia*", el financiamiento compartido, la libertad de creación y administración de instituciones educacionales y evitar, a como de lugar, la gratuidad de la educación. En otras palabras, el neoliberalismo estratégico.

Mantuvo la posición en la reunión con los dirigentes estudiantiles, el Presidente del Colegio de Profesores y rectores de universidades públicas, verificada el 3 de septiembre pasado. La discusión se desarrolló en función de los doce puntos planteados por la CONFECH.

En una apretada síntesis, según un borrador publicado por el representante de la Universidad del Bío Bío, el Presidente y/o el Ministro de Educación, manifestaron su rechazo a los siguientes puntos: fin al lucro en todo el sistema educativo chileno, creación de una red estatal en todos sus niveles, y término del financiamiento compartido.

En todos los demás se mostraron abiertos a negociar, cuestión que fue presentada por el Presidente, con su característica tendencia a sacar ventaja en la pela corta, como acuerdo en nueve de los doce puntos, lo cual fue desmentido por rechazo del Colegio de Profesores y de la CONFECH a las tres mesas de trabajo propuestas por el Gobierno, al menos mientras no se cumplan condiciones como postergar el plazo para reasignación de becas y créditos, suspender la tramitación de proyectos de ley relacionados con educación y congelar la tramitación de aquellos ya enviados por el ejecutivo, terminar con la entrega de recursos públicos a instituciones que lucran mientras no se establezca el marco regulatorio, y tener como referencia en las mesas de trabajo, los ejes que el movimiento por la educación pública, ha definido como irrenunciables.

Si bien en el plano estratégico nadie puede probar que el gobierno se haya apartado un milímetro de la concepción neoliberal, la conducción táctica para enfrentar al movimiento estudiantil ha sido confusa y vacilante.

De esa guisa, se han sucedido anuncios para zanjar el conflicto, que a su turno han sido sustituidos por nuevos anuncios, tales como la llamada Agenda 9+1, la proclamación de que 2011 sería "el año de la educación superior"; las modestas medidas contenidas en el mensaje del 21 de mayo; las primeras ocho propuestas, el Acuerdo GANE y el fondo FE, proclamados en el tiempo de Lavín, las 21 medidas de Bulnes, que duraron menos de una semana, los cuatro ejes que reemplazaron a las anteriores, los llamados "puntos de acuerdo" del pasado 24 de septiembre y el acotado incremento del gasto público en educación anunciado en la Ley de Presupuesto 2012, para desembocar en el llamado a la mesa de diálogo.

En el período de más de 200 días que ya dura el conflicto, las autoridades han alternado sin transición entre el garrote y la zanahoria; se han movido entre la adulación –como Piñera en la ONU- y la represión, como el 4 de agosto y el 6

de octubre; tanto han ofrecido negociar como recurrido a la amenaza; han pasado de la euforia a la furia, de la concesión al insulto y de la postración a la agresión, sin comprender la demanda del movimiento estudiantil, ni el campo de interacciones en que se desenvuelve el conflicto, ni los recursos disponibles para cada uno de los actores del mismo, simplemente porque no están condicionadas a responder estímulos e incitaciones que se aparten de su estrecha visión de mundo.

La propia convocatoria a la mesa de diálogo se inscribe en esta secuencia de contradicciones. Es muy posible, y de hecho hay versiones que así lo afirman, que haya respondido a uno de esos conocidos arrestos personales de Piñera, basados en la creencia de que su vocación de “*winner*” y la audacia que mostró en el mundo de los negocios, son atributos suficientes para inclinar la balanza a su favor, cualquiera sea el escenario, en toda circunstancia. Sin embargo, la experiencia acumulada en algo más de año y medio de gobierno, todavía no le enseña que en política, como en el judo, los desaciertos propios invariablemente aumentan las posibilidades del oponente.

Es muy posible, y de hecho también hay versiones creíbles que así lo afirman, que asesores más lúcidos y políticos más conservadores le hayan hecho comprender que un escenario de negociación directa como la mesa de diálogo, ofrece poco que ganar, acaso un par de titulares y unos cuantos puntos de rating, contra pérdidas potencialmente decisivas, tanto más graves cuanto que la demanda estudiantil, la gratuidad de la educación, apunta a uno de los soportes estratégicos de la concepción neoliberal, como es el subsidio a la demanda.

Los hechos se desarrollaron en conformidad con esa hipótesis.

El sábado 1 de octubre, ante el Consejo Nacional de la UDI, Piñera descartó de plano la gratuidad de la educación, a sabiendas de que ese era el tema principal de la segunda reunión de la mesa de diálogo, a la que el mismo había convocado. Si eso no es descartarla a priori, difícil imaginar qué lo sería.

El lunes 3, después de haberlo anunciado el domingo a través, cuando no, del diario El Mercurio, el Gobierno no sólo no se abstuvo de enviar proyectos de ley mientras durara el diálogo, como pedían los estudiantes, sino que despachó a trámite parlamentario un proyecto de ley, que a pretexto de resguardar el orden público, elevó sustantivamente las penas a conductas habituales en manifestaciones de protesta social, con el agravante de que deja librada la calificación de esas conductas a una institución policial ampliamente desacreditada por su historial represivo.

Si eso no es un portazo al diálogo, difícil colegir qué podría serlo.

Incluso, es perfectamente posible inferir que las provocaciones del Gobierno, incluida la prohibición oblicua de la marcha, apuntaban deliberadamente un escenario de aguda confrontación como el que se produjo la mañana del jueves 6, para meterle de contrabando, a una ciudadanía traumatizada, la idea de la necesidad de un arsenal represivo de mucho mayor tonelaje, por cierto en

nombre del orden público, el derecho de la mayoría y la seguridad ciudadana, tópicos de primera y última hora del discurso neoliberal.

Sólo así se explica el desorbitado lenguaje utilizado por la Intendenta Metropolitana, Cecilia Pérez, quién sólo vio "delincuentes encapuchados sembrando temor en la población, y liderazgos irresponsables haciendo llamados por sobre la ley", y el nuevo sambenito repetido en todos los niveles del gobierno y los medios de comunicación, en el sentido de que el movimiento estudiantil está siendo cooptado "por los sectores más extremos".

Si esa es la estrategia, su éxito no está garantizado. En primer lugar, porque pese a que ya van 47 manifestaciones de parecida naturaleza en siete meses de conflicto, en cada una de las cuales el objetivo mediático ha apuntado a criminalizar la movilización estudiantil por la vía de concentrar la cobertura en los disturbios y actos de violencia que inevitablemente se instalan en la periferia de eclosiones sociales de semejante envergadura, el movimiento estudiantil dispone de un sólido y extendido respaldo ciudadano, como mostró la encuesta Adimark de septiembre, donde el 79% de los encuestados dijo estar de acuerdo con las manifestaciones de los estudiantes, tres puntos más que en la evaluación de agosto.

Pero, en lo principal, porque los estudiantes, contestes de ese apoyo, no se han dejado amedrentar ni evidencian señales de flaqueza, más allá del natural desgaste por un conflicto tan prolongado. Antes bien, en virtud de una paradoja dialéctica, las torpes provocaciones del Gobierno parecen darle nuevo impulso que posterga la fase de declinación propia e inherente de todo movimiento social. Además, los estudiantes saben que desmovilizarse a esta altura, es el camino más seguro a la derrota.

De hecho, en los mismos instantes en que la Intendenta tronaba contra ellos, y los amenazaba con querellas criminales, la CONFECH convocaba a un nuevo Paro Nacional para el día 19 de octubre.

De hecho, la densidad informativa de la jornada de movilización del 6 de octubre, que desafió y superó por amplio margen la prohibición del Gobierno, redundó en una amplia participación ciudadana en el Plebiscito Nacional por la Educación, en el cual votó un millón 480 mil 119 votantes.

En la reunión misma, según se pudo reconstruir por los mensajes de twitter emitidos por los protagonistas, más que un diálogo, lo que hubo fue un monólogo del Ministro Bulnes, quién, esta vez con el apoyo de una presentación power point, repitió por enésima vez la oferta del gobierno, consistente en becas para el 40% de alumnos de menores recursos, sin siquiera escuchar la propuesta que llevaban los estudiantes, también respaldada en forma documental.

Si eso no es atropellar los mínimos protocolos que exige un diálogo para ser calificado de tal, difícil interpretar qué puede serlo.



Sin embargo, sin que se le moviera un músculo, en un rostro de suyo pétreo, responsabilizó al movimiento estudiantil por el quiebre en la mesa de diálogo. Peor aún, lo hizo sobre la base de mentiras y consignas vacías de contenido. Reiteró que el Gobierno no va a conceder la gratuidad que plantean los estudiantes, porque eso significaría que los impuestos de los pobres financiarían la educación de los más ricos.

Primero, eso es un sofisma neoliberal carente de contenido, y peor aún, una mentira flagrante. En lo que se refiere a educación básica y media, la afirmación de Bulnes desconoce y soslaya la educación particular pagada, esa que cobra aranceles en torno a los 200 mil pesos al mes, y que ofrece una calidad comparable a los estándares del primer mundo.

Bulnes ignora, o más bien simula ignorar, que ese segmento de estudiantes participa en alrededor del 8% del total de la matrícula primaria y secundaria. Bulnes omite que en ninguna parte de la demanda del movimiento estudiantil está planteada la gratuidad para ese segmento de población.

Respecto a la educación superior, ese tópico es aún más mentiroso, porque en el esquema actual, simplemente pagan todos, especialmente los pobres a través del endeudamiento, en el contexto de un millonario gasto publicitario de los planteles universitarios que compiten por atraer "clientes", y de los cantos de sirena de una banca insaciable, que ha encontrado en el "mercado" estudiantil un nuevo nicho de negocios.

En segundo lugar, es falso que los estudiantes pretendan que los impuestos de los pobres financien la educación de los ricos. Si Piñera y Bulnes se detuvieran tan siquiera un segundo en escuchar los argumentos de la contraparte, se darían cuenta que lo que piden es ¡exactamente lo contrario!: que los impuestos de los más ricos, partiendo por las empresas transnacionales que exploten nuestros recursos naturales, financien un sistema público de educación para los que no puedan pagarla.

Los estudiantes no han planteado ningún tipo de segmentación, pero si eso es lo que le preocupa a Piñera, Bulnes y Cía, técnicamente no hay ninguna dificultad para darles en el gusto. Bastaría que en el nuevo sistema, cada universidad, al momento del proceso de matrícula, exija acreditación de renta familiar, y el que esté por encima de determinado monto, pues que pague el arancel.

Pero ese no es el problema, como tampoco lo es el temor de que los impuestos de los pobre financien la educación de los ricos. Esas son sólo declaraciones para la galería.

El problema de fondo, como lo saben perfectamente Piñera, Bulnes y los neoliberales de todos los pelajes, es el subsidio a la demanda, los famosos "vouchers", y la eventualidad del retorno al subsidio a la oferta, vale decir, un sistema de educación pública gratuita e igualitaria, gestionada y garantizada por el Estado, y financiada con tributación progresiva.

Eso es lo que no pueden aceptar los neoliberales.

No sólo porque se terminaría el pseudo o cuasi mercado de la educación, en virtud del cual se han transferido siderales recursos públicos a sostenedores privados, sino porque, doctrinariamente, se derrumbarían las bases de sustentación del modelo neoliberal, con efecto de demostración e irradiación a todos los sectores de la actividad económica donde hoy predomina sin contrapeso.

Si aparentemente contra toda lógica, el Gobierno no sólo se aferra a una posición de notorio aislamiento, sino que ya ni siquiera se cuida de guardar las apariencias con un simulacro de negociación, es porque sabe que lo que está en juego con la coyuntura abierta por el movimiento estudiantil, es la supervivencia misma del neoliberalismo estratégico.

Es posible, e incluso probable, que el movimiento estudiantil no sea capaz, por sí mismo, de acabar con la educación de mercado, al menos en esta vuelta, porque eso implicaría el principio del fin del modelo neoliberal, y por tanto su derrota política.

Pero que haya corrido la empalizada hasta esa frontera, es una proeza que la inmediatez tal vez impide aquilatar en su justa dimensión.

Por lo demás, no se afirma aquí que no pueda lograr ese desenlace. Sólo que para eso es necesario que otros actores se suban al tablado y que fuerzas de fresco asuman el relevo. Pero no hay mucho tiempo. La historia muestra con regularidad que las oportunidades perdidas, después son extraordinariamente difíciles de remontar.

Finalmente, tras dos reuniones con el Ministro Bulnes, los actores de la mesa social por la educación se retiraron del fallido proceso de diálogo.

En esas condiciones, llegó el tiempo del parlamento, con el envío de la Ley de Presupuesto, que debe estar concluida el 30 de noviembre.

El presupuesto de educación mostró a las claras que el gobierno nunca estuvo dispuesto a modificar nada en materia de educación, toda vez que su oferta se limitó a un delta de unos 400 millones de dólares, para financiar becas hasta el 40% de los alumnos de los dos primeros quintiles, lo cual no fue obstáculo para que el Ministro Bulnes se haya jactado de que se trataba del “mayor presupuesto en educación” de la historia del país.

Los líderes estudiantiles operaron en el Congreso, y lograron con éxito inocular en la oposición la noción de no negociar a espaldas del movimiento social, la cual consensuó tres medidas básicas: gratuidad para el 60% de los estudiantes de los tres primeros quintiles; recursos para el fortalecimiento de la educación pública durante la transición hacia la desmunicipalización y rebaja desde 550 500 puntos en la PSU, para acceder a las becas, las que además no cubren el 100% de la matrícula.

Ni a eso estuvo dispuesto a ceder el Gobierno.

Así, con votos del Partido Comunista, la Concertación el PRI e Independientes, la Cámara de Diputados rechazó el presupuesto de educación. En el Senado, la Concertación se abstuvo de votar, con lo cual el Gobierno logró la aprobación del presupuesto de educación. Sin embargo, la ley debía volver a la cámara de origen, y de reiterarse el rechazo, se debe constituir una comisión mixta especial de senadores y diputados, que tiene plazo hasta el 30 de noviembre para llegar a un acuerdo.

Al final, con la la cabriola de los diputados independientes de la región de Maggallanes, René Alinco y Miodrag Marinovic, el Gobierno logró, por un voto, aprobar el presupuesto de Educación para 2012.

Esa era la situación al momento de redactarse estas líneas, y dada la fisonomía de empate que asumió el conflicto, en el sentido de que ambos actores mantuvieron sus posiciones, el movimiento estudiantil tiene que plantearse la reanudación de la movilización a vuelta de año, en un escenario estratégico, configurado por la contradicción entre el modelo de educación de mercado, determinado por relaciones mercantiles, y una educación pública concebida como derecho social garantizado por el Estado, financiado por una tributación progresiva y la renacionalización de los recursos naturales.

El movimiento estudiantil ha mostrado inesperada consistencia y tenacidad, ha conseguido gran legitimidad y respaldo ciudadano, y ha hecho avanzar más en tres meses que en veinte años la crítica al modelo de educación de mercado.

Aún más, es posible inferir que la sintonía entre el movimiento estudiantil y la mayoría ciudadana obedece al desarrollo de la común comprensión de que la “*educación de Pinochet*” está entre las más caras y de peor calidad en el mundo, cualquiera sea la vara de comparación.

Pero, por definición, ningún movimiento social puede lograr por sí mismo transformaciones estructurales, si las condiciones políticas generales no lo acompañan.

Ningún movimiento social puede mantener la movilización en forma indefinida, sin entrar en una inevitable fase de declive, a menos que a) haya obtenido resultados contundentes que retroalimenten su energía y disposición, o b) sea relevado en el combate por otras fuerzas, que sumen nuevas demandas, hasta que al oponente no le quede otra alternativa que la capitulación.

En el caso del movimiento estudiantil chilenos, no es claro que esas premisas se cumplan, o que haya insemñado otras luchas, al menos aquellas de carácter decisivo.

El paro de la CUT representó un intento en esa dirección, pero el gobierno, la derecha y la prensa sistémica lo leyeron como un fracaso, cuestión que por virtud de la paradoja, en rigor, de la dialéctica, los impulsó a pasar al contraataque.

El Gobierno por momento apareció confuso, balbuceante y a la defensiva. Sacrificó a un ministro que calificaba entre los “*presidenciables*”, y ha sufrido un durísimo castigo en las encuestas, a las que por lo demás es tan adicto.

Pero sería erróneo suponer que está al borde de la derrota, o no reparar que todavía tiene a disposición recursos no desdeñables, tales como el tiempo, el tramado institucional y el desorden que se advierte en la Concertación, que además tiene en su seno una transversal ala neoliberal, proclive a los acuerdos con la derecha.

Además, débese a la fe del carbonero, a una ideología dogmatizada hasta el extremo, al interés de clase, a la defensa de sus inversiones, a la imposibilidad de admitir el error en los teoremas, supuestos y modelos econométricos, aprendidos en postítulos de las mejores universidades norteamericanas, a la convicción de que la caída de la educación puede generar un imparable efecto dominó en las otras facetas del modelo, o como es probable, a la combinación de todos esos factores, el hecho es que el Gobierno aparece dispuesto a escalar desde la estrategia del desgaste hasta la guerra de posiciones, e incurrir en los costos que sean necesarios, con tal de preservar la educación de mercado.

Desde esa perspectiva, cabe suponer que en esta etapa el conflicto puede no tener un desenlace concluyente y decisivo. Pero si es verdad que el movimiento estudiantil se encarnó en una maduración de la consciencia de los chilenos, eso debería trasladarse al escenario electoral de los dos próximos años. Siendo así, el reemplazo del modelo de educación de mercado, podría lograrse de una manera, por así decirlo, suave, en el contexto del espacio institucional. En caso contrario, el objetivo demandaría mucho mayor costo, esfuerzo, lucha, tiempo y sacrificio, y no se lograría al margen de una derrota global del modelo. En este tornadizo escenario aparece al menos una certeza: la imposibilidad de que el Gobierno de Piñera logre preservar el modelo de educación de mercado en su actual fisonomía y asegurarle un horizonte de otros treinta años.

---

<sup>1</sup> Riesco, Manuel; *Se Derrumba un Mito*; Centro de Estudios de Desarrollo Alternativo, Santiago, junio 2007, (p. 59).

<sup>2</sup> Banco Mundial; *Estrategia de Alianza con el País para la República de Chile*, período 2007-2010, (p. 7).

<sup>3</sup> *Pluma y Pincel* N° 184, abril-mayo 2005

<sup>4</sup> Riesco L., Manuel; *Aranceles de Educación Superior: Ineficientes, injustos e insostenibles*; Blog del autor, marzo 13, 2011

<sup>5</sup> Riesco L., Manuel; *CAE*, blog del autor, junio 2, 2011