

El devenir de la utopía economicista en el sistema escolar chileno^I

Jorge Alarcón Leiva^{II}
Claudio Frites Camilla^I
Carla Gajardo Poblete^I

Resumen

Asumiendo que las transformaciones radicales introducidas a partir de la década de los 80, por la dictadura cívico-militar en el sistema educativo chileno, constituyen lo que se designa como utopía economicista, que estipuló el paso de un sistema eminentemente público y centralizado a uno gobernado por las reglas del mercado, se examinan los defectos que el esquema mostró en su desarrollo, defraudando a poco andar las promesas de eficiencia y calidad que eran los objetivos perseguidos y que motivaron dichas transformaciones. Con este objetivo, el trabajo muestra la devaluación de dicha utopía y cómo la analogía del mercado se revela errónea. Para ello se caracteriza críticamente el rol del Estado, en su calidad de proveedor, regulador y garante en el sistema escolar, la utilización de la información de resultados del sistema educativo, con sus usos dispares y en ocasiones contradictorios y, por último, la participación de los padres, de acuerdo al rol que les fue asignado por las reformas y el que efectivamente presentan en la actualidad. Se concluye señalando que para superar la situación es necesaria una racionalidad ampliada que sustituya aquella que orientó las políticas introducidas hace tres décadas y que ofrezca una respuesta a los problemas del sistema escolar chileno en su calidad y equidad.

Palabras clave

Mercado – Cuasi-mercado – Estado – Padres – Evaluaciones.

I- Agradecemos los comentarios de Juan Ormeño, Máximo Quiero e Iván Salinas.

II- Universidad de Talca; Talca, Chile.
Contactos: joalarcon@utalca.cl.;
cfrites@utalca.cl.;
carlagajardo@utalca.cl

The future of the economist's utopia in the Chilean school system¹

Jorge Alarcón Leiva^{II}
Claudio Frites Camilla^{II}
Carla Gajardo Poblete^{II}

Abstract

The radical transformations of the Chilean education system carried out by the military dictatorship during the 1980s were designated as an “economist’s utopia” given that they converted a preferably public and centralized system into one governed by the rules of the free market. Under this assumption, we examine the new system’s development, which quickly defaulted on its promises of providing efficiency and high quality education. With this objective, this study demonstrates the deterioration of the aforementioned utopia and how the analogy to the free market proved false. The role of the state as a regulator, provider and guarantor of the education system is criticized, as well as the disparate and occasionally contradictory use of information regarding the educational reform. Lastly, we examine the participation of parents and how the role assigned to them by the reform differed from their actual participation in the system. We conclude by noting that, in order to overcome the aforementioned problems, it is necessary to replace the logic employed during the formulation of these policies three decades ago with a more expanded outlook that offers sound answers to the problems confronted by the Chilean education system in regard to its quality and equality.

Keywords

Market – Quasi-markets – State – Parents – Evaluations.

I- We acknowledge and thank Juan Ormeño, Máximo Quiero and Iván Salinas for their comments.

II-Universidad de Talca; Talca, Chile.
Contact: joalarcon@utalca.cl.;
cfrites@utalca.cl.;
carlagajardo@utalca.cl

Introducción

Las profundas transformaciones implementadas en la educación escolar chilena durante la década de los 80, puede decirse que representan una *utopía economicista* al establecer que el sistema educativo debe poder funcionar como un mercado, vale decir, sujeto a las solas reglas de oferta y demanda y en su interior moverse el hombre *qua homo economicus*¹ (FOUCAULT, 2007). Explicado de manera breve, el mencionado carácter *utópico* de los cambios introducidos, supuso pasar abruptamente de un sistema público y centralizado, en que el Estado se encargaba de más del 90% de la matrícula, a uno descentralizado y con múltiples actores responsables de la provisión educativa, haciendo que treinta años más tarde el Estado educara sólo a un tercio de los estudiantes del sistema. Ello redundó en la necesidad de redefinir el rol de los actores y de la institucionalidad educativa, de modo tal que el Estado debía subsidiar el costo de educar a la población y debía generar información sobre la calidad de la oferta educativa, mediante la realización de evaluaciones estandarizadas, desde las cuales los padres podrían escoger las mejores escuelas para sus hijos e hijas².

Se esperaba con la instalación de esta dinámica en el sistema educacional, la paulatina desaparición de establecimientos cuya matrícula mermara sistemáticamente, a causa de no haber mostrado la eficiencia esperada y de su consiguiente incapacidad para competir en el naciente mercado educativo. Asimismo, quienes transformaron el sistema educacional chileno asumieron que al emular al mercado mejorarían los estándares de eficiencia de los establecimientos y del sistema educacional en

1- Se utiliza la expresión *utopía* reteniendo aquí el sentido metafórico con el cual M. Foucault señalara que “las utopías consuelan: pues si no tienen un lugar real, se desarrollan en un espacio maravilloso y liso; [...] Por ello, las utopías permiten las fábulas y los discursos: se encuentran en el filo recto del lenguaje, en la dimensión fundamental de la *fábula*” (FOUCAULT, 1993, p. 3). Para el caso, además, se trata de una *fábula económica*.

2- Para una detallada descripción de la estructura de la educación chilena, véase OCDE (2004) y Alarcón, Castro y Donoso (2013), especialmente en las páginas 170 a 173.

su conjunto, así como que la creación de tal mercado garantizaría la libertad de enseñanza.

Sin embargo, a poco andar, este esquema fue mostrando múltiples falencias en diversos aspectos de su gobernanza, de su organización funcional y de sus resultados. Teniendo presente este contexto el artículo examina algunas de tales falencias, centrándose en el rol del Estado, las evaluaciones estandarizadas y la elección de los padres, con el objetivo de poner en evidencia las nocivas implicaciones de haber transformado el sistema educacional en el sentido de mercado antes indicado. El examen propuesto comienza precisando las expectativas supuestas en dichas transformaciones, continúa identificando algunos de los problemas generados por su implementación y señala las limitaciones explicativas del esquema de mercado cuando se lo utiliza para dar cuenta de los rasgos del sistema educativo cualquiera sea éste, debido a la naturaleza compleja de la práctica educativa. Para finalizar, se concluye subrayando la necesidad de desarrollar cambios en la política educativa que obedezcan a una concepción ampliada de racionalidad, que supere la lógica de mercado, haciendo posible enfrentar los problemas de inequidad y alta segregación socio-económica del sistema escolar nacional chileno, las cuales se consideran derivaciones de haber adoptado el modelo neoliberal.

La utopía devaluada

El carácter *utópico* de las transformaciones introducidas en el sistema escolar chileno se debe primordialmente al carácter de las transformaciones implementadas durante la década de los años 80, que mostraron a Chile como un ejemplo paradigmático y mundialmente inédito de la influencia del mercado como mecanismo rector, tanto en la regulación como en el gobierno del sistema escolar.

La radicalidad de los supuestos que configuraron esta *utopía* fue tal, que se presumió que la educación – a imagen y semejanza de un mercado – perfeccionaría sus estándares de

eficiencia y promovería la calidad de la oferta educacional, a consecuencia de la competencia entre establecimientos. Tal perfeccionamiento, se hizo bajo la implementación de dicha utopía, puesto que exigió políticas educacionales de carácter nacional, tan agresivas, profundas y rápidas que sólo pueden entenderse en virtud de la existencia de un contexto político autoritario, en el marco del cual no hubo ni era posible deliberación pública ni consenso social para justificar las decisiones y medidas adoptadas.

Las decisiones y medidas incluyeron financiamiento público a través de una subvención por estudiante matriculado en cada escuela – el denominado *voucher* –, la libre elección de establecimientos por parte de los padres, la competencia por matrícula entre los establecimientos y la libre entrada de administradores privados al mercado (OCDE, 2004). Esta última medida supuso, a su vez, pasar de un sistema centralizado, cuyo principal proveedor y financista era el Estado, con más de un 90% de la matrícula a su cargo, a un sistema que, treinta años más tarde, ha dejado a la educación administrada por el sector público en vías de convertirse en expresión refractaria de la que es administrada por privados.

Pero aún más, el diseño que sustentó las transformaciones del sistema escolar modificaría también la manera de pensar la educación, desarrollándose una narrativa competitiva que introdujo “a la economía neoliberal como la principal e incluso única disciplina capaz de generar lenguaje explicativo y analítico del sistema educativo” (CORVALÁN, 2013, p. 68). En suma, Chile pasaría de ser el laboratorio de las políticas de libre mercado en educación a ser el modelo a imitar para todos aquellos que adscriben a un ideal de sociedad en que la libertad individual es el valor supremo (ARAUJO, 2013).

De una forma en la que nunca se insistirá suficientemente, la situación de la educación chilena había sido descrita por Friedman y Friedman:

No se trata de una diferencia entre la educación y otras actividades, sino entre

unas disposiciones bajo las cuales el consumidor tiene libertad para elegir y unas medidas con arreglo a las cuales el productor está en el poder, por lo que el consumidor tiene poco que decir. Si el consumidor tiene libertad para elegir, una empresa puede crecer solamente si produce algo que éste prefiere debido a su calidad o precio (1979, p. 219).

Este argumento que no concede importancia a la naturaleza de la educación y sí atiende a la posición relativa de los actores en el intercambio, privilegiando sus disposiciones por sobre las regulaciones que gobiernan el comercio, tiene como finalidad justamente cautelar la libre elección. El argumento es lo que conduce a Friedman y Friedman a decir que “En la educación, los padres y los hijos son los consumidores, y el profesor y el administrador de la escuela, los productores” (p. 219).

Además de su radicalidad, otro aspecto que justifica calificar de utópicas a las mencionadas transformaciones, reside en su naturaleza expansiva. En efecto, los cambios no se circunscribieron a lo educativo por cuanto abarcaron también a los sistemas de salud y a las pensiones de vejez, ámbitos en los cuales se confirió un rol preponderante al mercado al tiempo que se minimizó la participación del Estado. De forma que, en general, bienes públicos como educación pasaron a ser entendidos como una mercancía, susceptible de lucro, en que el acceso y el goce de sus beneficios depende fuertemente de la capacidad de pago o del endeudamiento (SOLIMANO, 2012).

A poco andar, sin embargo, la analogía con el mercado se revelaría errónea o cuando menos insuficiente, puesto que las escuelas se encargarían de poner en evidencia que no funcionan como empresas privadas; los padres, por su parte, mostrarían un comportamiento que está lejos de ser racional, en el sentido supuesto por el esquema de mercado; la competencia entre establecimientos careció de las condiciones de transparencia postuladas;

la educación, en fin, se mostró como un bien de valor social (*merit good*) más que como un bien de consumo (CEPAL, 2000). Dada la índole del bien educativo, el esquema de mercado se vería fuertemente limitado para tratar con la existencia de variados insumos educativos y medir su calidad, para observar y evaluar la práctica pedagógica, así como para abarcar su carácter multiproducto y reducir los efectos distorsionadores de un modelo agente-principal con varios principales (BELLEI; GONZÁLEZ, 2003; MIZALA; ROMAGUERA, 2005)³. Es decir, todo lo que se buscó lograr al introducir esta lógica mercantilista al sistema educacional, parece imposible de conseguir bajo los supuestos expuestos: no es más que una utopía.

Frente a esta serie de problemas surgieron caracterizaciones alternativas, útiles para describir situaciones en que el Estado no controla la provisión. Una de las más influyentes corresponde a la idea de cuasi-mercado, planteada por Le Grand (1991). El concepto es acuñado en el contexto de la Inglaterra de Margaret Thatcher, durante el cual se incorporaron nuevos proveedores en educación y salud, a saber: privados, voluntarios y sin fines de lucro, los que operan compitiendo unos con otros, en atención a eliminar los problemas de la provisión monopólica, en un sistema en que, hasta entonces, el Estado financiaba, producía y distribuía los servicios.

Le Grand se preguntaba si un cuasi-mercado representaba o no un quiebre con el pasado, si permitiría reducir los costos y generar mayor eficiencia o, a la inversa, si sería una fuente de nuevas ineficiencias, dando lugar a inequidades inéditas y eventualmente ampliando las existentes. Estas interrogantes resultan ser igualmente válidas para Chile. Su validez, para el caso de la educación en Chile, queda de manifiesto en la misma medida en que se revisan los antecedentes que describen

3- La literatura económica denomina problemas agente-principal, a la situación que se suscita cuando un actor – el principal – encomienda a otro sujeto - el agente - una acción, sobre la que no tiene toda la información, presentándose una situación de asimetría en la información que perjudica al mandante.

el despliegue de la educación a partir de datos relacionados con rendimiento, segregación y reproducción social.

Con mayor precisión en la descripción, puesto que es posible distinguir la existencia de distintas motivaciones en el interior de los establecimientos, la devaluación de la metáfora del mercado a favor de la noción cuasi-mercado, denominadas genéricamente por la literatura como fallas de mercado, revela que el sistema educacional no se deja reducir a una descripción economicista y, más profundamente, que la naturaleza del bien educativo resiste cualquier intento que la transforme en algo que no es. Los efectos de tal transformación deformadora se reflejan, por lo demás, en el modo de acuerdo con el cual se describe el rol y las interacciones del Estado, los padres y las evaluaciones estandarizadas de los resultados del sistema educacional, en un contexto que asume que la educación es un bien de consumo.

Estado, información y elección

En paralelo a la mutación del mercado en cuasi-mercado o, más bien, como el derrotero de esa misma mutación, es posible determinar cómo la regulación del sistema educativo chileno, en virtud del rol del Estado, se orientó en un sentido que finalmente resultaría ser defraudado. Otro tanto ocurriría con la promesa de la disposición transparente de información y del ejercicio sin roce de la libertad de los padres para elegir.

Así como fue radical la transformación del sistema educativo en los 80, sería también radical la forma en que dichas transformación se distanciarían de lo que originalmente se presupuestó.

El Estado ¿remero o timón?

A principios de la década de 1980, se produjo la redefinición del rol del Estado en la educación en sus diferentes niveles. En lo que respecta a la educación escolar, las reformas

buscaron mayor libertad y eficiencia en el sistema, pero careciendo de una base empírica que justificara la profundidad y extensión de los cambios. De ahí la idea de Chile como laboratorio de políticas (ARAUJO, 2013). Las motivaciones que estuvieron en la base de las reformas fueron ideológicas, aunque actualmente se esgrimen diversos motivos para justificar la presencia de actores privados en la provisión educativa.

El primer grupo de motivos se relaciona con la idea de aportar a la diversidad cultural, respetar la pluralidad valórica en la vida social y las diferentes visiones respecto de lo que es una buena educación, lo que comprende cuestiones tales como las metodologías apropiadas para alcanzar los resultados previstos, la necesidad de insertar una segunda lengua en la formación escolar, el problema de la identidad cultural y el reconocimiento étnico de los pueblos originarios, la creciente ola de inmigraciones, entre otras. En segundo lugar, se ha aludido a razones prudenciales o de conveniencia, es decir, para que las familias pudieran escoger lo que juzguen como la mejor educación y la posibilidad cierta que su elección no coincida con lo que el Estado está en condiciones de proveer (GARCÍA-HUIDOBRO, 2010). Finalmente, una tercera clase de justificación, como ya se dijo, corresponde a la necesidad de mejorar la eficiencia en el sistema.

Dado que la competencia no basta para asegurar la calidad en el sistema educacional, el Estado ha jugado un rol preponderante en orden a hacer frente a lo que se ha considerado fallas de mercado (MIZALA; ROMAGUERA, 2005), y ha debido impulsar una agenda para establecer distintas clases de controles en el sistema, tanto en lo financiero, como en lo curricular y en lo normativo. Ello debido justamente al comportamiento de ciertos actores. Un ejemplo claro es que algunos sostenedores han adulterado los registros de matrícula y asistencia, debido a que a estos indicadores se encuentran asociados al financiamiento. Y esta falsificación les ha permitido incrementar sus ingresos y eventualmente ganar más dinero

(CÁMARA DE DIPUTADOS, 2008). Todo esto, de más está decirlo, contraviene explícitamente la normativa existente.

Al proyectar esta clase de comportamiento, se plantea la interrogante obvia acerca de lo que está ocurriendo actualmente en cuestiones clave de la función social de la educación y su calidad. Esto incluye desde asuntos que implican opciones valóricas fuertes, como lo son la construcción de la equidad y la ciudadanía en las sociedades contemporáneas, a cuestiones de funcionamiento y operación de los establecimientos, tales como la implementación de procesos selectivos y la posibilidad de excluir a los estudiantes menos aventajados: en efecto, algunos estudios han demostrado que los establecimientos educacionales en Chile realizan selección de estudiantes, y que dicha selección distorsiona la elección de las familias, puesto que los criterios de selección tienden a no ser pedagógicos – capacidad de pago por ejemplo – (MADERO; MADERO, 2012).

A ello apuntan observaciones como las de González (2005), quien ha sostenido que hay costos, *externalidades* en lenguaje económico, que no han sido asumidos por las instituciones que seleccionan estudiantes. Para que se tomen en cuenta estos costos “es necesario establecer impuestos o regular estas conductas mediante normas. La norma puede llegar a la prohibición de la conducta cuando se está frente a un bien de mérito” (GONZÁLEZ, 2005, p. 255). Por esta vía, el diseño de política ha desembocado en una verdadera ilusión regulatoria -que quizá prefigure una nueva utopía-, puesto que es “muy difícil que a todo evento privados «vendan» exactamente el tipo de educación que el Estado desea proveer” (BELLEI, GONZÁLEZ; VALENZUELA, 2010, p. 229). De este modo se cuestiona la efectividad de un Estado que se desentiende de la provisión y pasa a las tareas de planificación y supervisión, un Estado que pasa de ser remero a timón, conforme a la sugerencia de Cox (1997).

Frente a esta situación, la respuesta institucional ha consistido en establecer

sanciones y controles para que los privados cumplan con las normas legales existentes, como educar a estudiantes considerados problemáticos – sea por conducta o rendimiento –, lo que trastorna las condiciones de enseñanza-aprendizaje, puesto que niños y jóvenes merecen ser educados en instituciones cuya misión considere la inclusión de cualquier tipo de niños y jóvenes en sus procesos formativos y que no lo hacen contra su voluntad, como actualmente sucede (BELLEI, 2011).

En este sentido, la existencia de supervisión y la continua mejora e inversión en el control de gestión o la corrección del precio para que los establecimientos enseñen lo mismo a los menos aventajados, constituye otro de los componentes de la utopía economicista, que promete – pero no es capaz de cumplir – crear las condiciones de posibilidad de una educación de calidad al asumir la equivalencia entre su valor de mercado y su valor social.

Evaluar, clasificar e informar

Las evaluaciones estandarizadas tienen su auge durante la década de 1990 y emergen en el debate en América Latina, a partir del bajo nivel de responsabilidad por los resultados escolares mostrados por los responsables de la gestión de las instituciones escolares, lo que se evidencia en las expectativas de calidad y equidad (IAES, 2003).

Simultáneamente con el advenimiento de la democracia en Chile, durante la misma década, surge una nueva agenda en torno a mejorar la educación, establecer estándares, forzar cambios, rendir cuentas, establecer incentivos, certificar, acreditar o seleccionar, conocer y valorar el sistema educativo y el desarrollo de políticas públicas (COX, 1997; CHILE, 2003). Tal agenda en educación obedeció a un contexto en que se consideró prioritario modificar el diseño e institucionalidad del sistema educativo, en atención a los bajos niveles de responsabilidad por los deficientes resultados (GRANOVSKY, 2003).

Desde entonces, las pruebas estandarizadas han tenido una profusa difusión y sus resultados se han integrado al debate público, con diversos usos y consecuencias⁴. De hecho, puede constatarse que los resultados arrojados por la aplicación de estos instrumentos redundan en conductas ampliamente dispares, que van desde generar información que orienta pedagógicamente a profesores e instituciones y cuyos resultados son entregados de manera secreta, hasta la elaboración de tablas de clasificación que, encarnados en mapas y rankings, incluyendo exotismos como el uso de semáforos cuyos colores designan los logros de los establecimientos, dan cuenta a los padres de la heterogeneidad y variabilidad de los resultados obtenidos por los establecimientos en estas pruebas⁵.

De modo que parte del problema relacionado con la aplicación de pruebas estandarizadas, se debe a la cuestión de la falta de acuerdo respecto de su sentido. Así por ejemplo lo indica Tedesco (2012, p. 104): “¿Se evalúa para mejorar la eficiencia de la inversión educativa?, ¿Para orientar la demanda?, ¿para compensar las diferencias sociales?, ¿para comprobar los niveles de segmentación social?”. Desde luego, la respuesta a estas preguntas conlleva diferentes consecuencias, dadas las también distintas suposiciones comprometidas en su formulación, en términos de a qué diseño obedecen y respecto de qué componente de la política son partes integrantes.

Finalmente, en particular en lo que respecta al Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), Corvalán (2013) señala que conviven distintos discursos, que presentan distintas perspectivas ideológicas: en primer lugar uno que considera a los padres

4- En Chile, la más importante de tales evaluaciones corresponde al Sistema de Información y Medición de la Calidad de la Educación Escolar –SIMCE– que se aplica desde el año 1988 y tiene su antecedente directo en el Programa de Evaluación de Rendimiento Escolar –PER– que se aplicaba desde el año 1982 (CHILE, 2003).

5- Según Tiana (2003) existen al menos cinco prácticas: (1) no se usan, resultados no son conocidos, (2) se usan para elaboración de informes, (3) existe una devolución confidencial de resultados, (4) se publican como tablas de clasificación o (5) se informan junto con orientaciones pedagógicas a agentes educativos.

como consumidores y aporta a que decidan correctamente; otro que lo visualiza como un recurso orientador que responsabiliza al Estado y; finalmente, una versión que señala que este instrumento aporta información para que los establecimientos mejoren.

Racionalidad restringida

Respecto de los padres, el diseño del sistema escolar chileno supone que su intervención es fundamental, en la medida que de su participación y compromiso dependería la posibilidad de ejercer presión sobre los establecimientos para mejorar su desempeño. En relación con esta posibilidad, de hecho, el Estado, según los supuestos que estuvieron en la base de las reformas de la década de los 80, lo único que puede hacer es garantizar que los padres dispongan de la información necesaria, los resultados de las pruebas estandarizadas a las que hemos hecho alusión, para adoptar la decisión concerniente acerca de a qué colegio enviar a sus hijos, atendiendo a la motivación de brindarles las mejores oportunidades educativas, lo que implica una evaluación de la calidad de los establecimientos.

Sin embargo, el comportamiento de los padres ha resultado ser, desde esta perspectiva, un obstáculo para el funcionamiento del modelo de mercado educativo, puesto que ellos no son – como se estipulaba que fueran – agentes racionales optimizadores; y más bien tienden a actuar irracionalmente, tan irracionalmente al menos como para no proceder como lo haría un agente en el marco de la teoría de la elección racional (SEN, 2011).

La expectativa acerca del comportamiento de los padres en el sistema educativo, depende muy sustancialmente de la información provista por el Estado en relación con los resultados de las pruebas estandarizadas, lo que explica en parte la desmesurada importancia que se les concede a estas últimas, cuestión que es además objeto de un amplio debate público.

Efectivamente, su importancia se estima tan especialmente alta que se llega a señalar

que el mal funcionamiento de las evaluaciones constituye un verdadero talón de Aquiles del sistema escolar chileno (ELACQUA, 2004). Desde luego, dado el contexto de esta consideración, la importancia asignada a su falla procede precisamente del hecho que las familias no cuentan con la información necesaria y suficiente en orden a hacer de su elección una elección *racional*, lo que debe entenderse como elección sin base en información, cuya generación tiene un alto costo económico y es difícil de interpretar. En última instancia, dirá el especialista, se podrá señalar que las malas elecciones se deben a la baja racionalidad con que se efectúan.

La falla de la libertad de elección, puede decirse, es en parte importante la causa de la existencia de logros modestos en cuanto a los resultados del sistema y, simultáneamente, ha inducido a una alta segregación y diferenciación social (GARCÍA-HUIDOBRO, 2010). De ahí el juicio acerca de ser el talón de Aquiles del sistema educacional chileno. Ante tal comportamiento de los padres, en efecto, los años no han conseguido fomentar la formación de una masa crítica e informada de consumidores de educación, capaces en consecuencia de presionar a las escuelas para mejorar su calidad.

La evidencia disponible ha permitido relativizar sistemáticamente la lógica que se suponía que debía orientar la elección de los padres, a causa de la adopción de decisiones que no se sustentan en información formal fiable y se guía, más bien, o por razones prácticas o por la experiencia o por cualquier conjunto de convicciones no sometidas a testeo racional (ELACQUA; FÁBREGA, 2004; CHILE, 2006; MARCEL, 2010). Un estudio a partir de entrevistas en profundidad a apoderados de la capital chilena, explica que pese a que el sistema educativo de Chile se ha construido a partir del modelo *school choice*, existen familias que vienen coaccionado su derecho a libre elección por razones netamente económicas, desarrollándose experiencias de elección

bastante más subjetivas que las previstas (GUBBINS, 2013).

Al respecto, Raczynski y otros autores (2010) dan cuenta de la pluralidad de motivaciones presentes en la elección de los padres⁶, las que van desde la elección pasiva considerando lo más cercano, lo que les tocó, dicho en lenguaje llano, a una elección animada por el afán de movilidad social, es decir, una elección de carácter aspiracional. Ninguna de las cuales considera al SIMCE como una dimensión determinante. Inclusive, algunos estudios muestran cierta irracionalidad por parte de los padres, al constatar que existiendo establecimientos educacionales con un constante bajo rendimiento SIMCE en relación con los promedios nacionales, las familias expresan una fuerte conformidad con los diversos aspectos que desarrolla la escuela, incluidos los netamente académicos (CORVALÁN; ROMÁN, 2012).

Un segundo punto respecto al supuesto que plantea la elección de colegios por parte de los padres, se refiere a que se ha producido un desplazamiento que se ha revelado tanto o más significativo que lo referente a la elección racional de los padres, a saber, que la libertad de elección es un derecho que en la práctica asiste a los colegios – y no a los padres –, como se suponía. Esto resulta paradójico, puesto el propio sistema escolar, ha desactivado uno de los principales mecanismos que permitiría su mejora, al imponer la capacidad de los colegios de seleccionar a sus estudiantes a la capacidad de los apoderados de elegir el colegio de sus hijos (ATRIA, 2012).

Esta situación se debe seguramente al error en la premisa según la cual la educación es producida por un oferente y entregada al usuario, asimilándose al encuentro de dos voluntades, lo que caracteriza a las relaciones que se presentan en un mercado. Cuando en

realidad corresponde al ejercicio de un derecho en que existe una asimetría entre la institución educativa – los administradores públicos y los privados que cuentan con financiamiento público – y un ciudadano que ejerce su derecho a educación (ATRIA, 2007, 2010, 2012).

Datos y ruido metodológico

Dada toda esta evidencia, ¿con qué base se insiste en explorar el efecto de medidas parciales en orden a mejorar el acceso, los procesos educativos y, en fin, la contribución que la educación hace o puede hacer al desarrollo social y al bienestar y el florecimiento humano? Este proceder puede ilustrarse apelando a múltiples ejemplos de política educativa. Ejemplarmente, podría imputársele a la verdadera distanacia – al ensañamiento o al encono – de la política educativa por hacer depender el juicio sobre la calidad del sistema educacional del puntaje obtenido por los estudiantes en SIMCE. Y, a partir de ahí, a la obtención de un guarismo que debería orientar a los padres en su elección y al Estado en sus políticas.

Casos como el de la elección de colegios o la exigencia que impone SIMCE a la dinámica educativa, estarían contruidos sobre la base del mismo raciocinio que Hilary Putnam (1996) identificara como el proceder típico de muchos economistas. Es decir, estos casos obedecerían a la prescripción – positivista – según la cual existiría una dicotomía entre hechos y valores que obligaría al razonamiento a admitir lo que cuenta como hecho y a impugnar lo que se pretende valor. De modo que lo que justificaría la necesidad de disponer de series de resultados educativos tipo-SIMCE, sería capturar cierta clase de hechos – los rendimientos registrados por las pruebas estandarizadas – que además de ser lo único – epistemológicamente – posible de ser capturado, también sería lo único – ontológicamente – relevante de capturar (QUINE, 1962).

Vale decir, se diseñan y justifican políticas públicas, por medio de la adopción

6- A partir de un estudio con familias de clase media y baja, se sugieren 6 tipos de patrones que orientan esta decisión: (1) elección pasiva de colegio, (2) familiaridad, (3) auto-exclusión, (4) búsqueda de protección frente a los riesgos del entorno, (5) movilidad social y (6) promoción personalizada.

de un postulado que haría de la pérdida de los valores un efecto colateral. Un ejemplo de ello lo brinda Harald Beyer, economista y ex-ministro de Educación, quien señala que “las mediciones de variación institucional no siempre son precisas y, por tanto, hay mucho ruido en estas estimaciones” (BEYER, 2007, p. 3). Ante esto, dado que la imprecisión y el ruido metodológico impiden que algo sea considerado y, por ende, desestimado como relevante, se aduciría que solo existe un único modo posible de progresar y que además – metodologías sofisticadas mediante – sería reclamado como el único correcto o responsable.

Todo lo cual estaría en regla, salvo porque esta manera de pensar es cognitivamente incorrecta. Vale decir, irresponsable en aquel único respecto en relación con el cual se suponía que era responsable; es epistémicamente irresponsable. Irresponsable por falsa. Y su falsedad deriva justamente de haber aceptado la separación de hechos y valores; de haber dejado pasar la peligrosa idea de que los valores con suerte son convenciones y los hechos parte de o inclusive la realidad. La separación misma es la que debe ser rechazada, puesto que hechos y valores están entrelazados (PUTNAM, 2003).

El examen de Putnam conduce a la cuestión ética y por este medio se llega al camino sin salida de la economía. Un camino que se caracteriza por sugerirnos que debemos separar la parte descriptiva de la parte normativa de la realidad, puesto que al unir las se produce algo especialmente distorsionado. Una clase de representación del mundo que no es una representación del mundo que habitamos y, por cierto, hay un profundo error al suscribir un procedimiento como el económico que exige tener una visión sobre un mundo que no es el nuestro. He ahí la base radical de esa utopía que exige que hagamos de la educación algo que no es: un bien de consumo. He ahí la razón utópica que movilizó las transformaciones educativas en Chile en la década de los 80, que condujo al país al radical experimento educacional cuyos efectos no dejan de percibirse.

La réplica a la utopía de tales economistas tiene su origen en Iris Murdoch, quien subrayó que cuando nos enfrentamos a una situación que requiere una evaluación ética, las descripciones que necesitamos – los motivos y el carácter de los seres humanos, supongamos – son descripciones en el lenguaje de un novelista sensible, no en el lenguaje de una jerga científica o burocrática. Es decir, el mundo que habitamos no se puede describir en términos de neutralidad valórica; no sin tirar los hechos más significativos junto con los juicios de valor. El que así sea faculta pensar una economía y una ética sin dicotomías, puesto que es el mundo-en-que-vivimos precisamente el que debe interesar al economista tanto como al filósofo moral (PUTNAM; WALSH, 2009).

En suma, la visión en la que se fundan las políticas públicas de los últimos treinta años, es harto más que la sola adopción de un conjunto de instrumentos sin ruido metodológico y libres de valores para dejar que las reglas de mercado gobiernen al sistema educacional. Por lo demás, llamar gobierno a la forma de proceder del mercado es, por cierto, un exceso, puesto que sólo hay gobierno allí donde hay objetivos compartidos con base en un sentido también compartido. Donde ni hay objetivos ni sentido compartidos, por contraste, sólo hay intercambio ciego de cosas que están allí en lugar de otras.

Conclusión: definiciones blandas para una realidad dura

Como habrá podido percibirse, dos grandes líneas trazan el derrotero de las consideraciones del artículo. De un lado, la forma que adoptó el sistema educativo chileno, como la consecuencia de las profundas reformas realizadas a partir de una racionalidad económica que identificamos como utópica, al menos en las concepciones que poseía sobre los efectos que tendría. Y del otro, su devenir en relación a la estructura de esa misma racionalidad, cuyos déficits fueron apareciendo

paulatina y sostenidamente, según surgieron también dificultades de operación del sistema las cuales se hicieron entrar bajo la expresión fallas de mercado.

En relación con esto último parece razonable recordar, como si de recordar cosas sabidas, pero olvidadas se tratara, que una inteligencia analítica, que sólo separa para ejercer control cognitivo sobre los fenómenos, atrofia las facultades de la comprensión y la reflexión, eliminando las posibilidades de un juicio correcto a largo plazo. Puesto que una inteligencia incapaz de percibir el contexto, convierte a las personas en ciegas, inconscientes o irresponsables; en alguna medida sería justificado decir que esas personas carecen de inteligencia. Confundir conocimiento con certeza es más bien el resultado de una reflexión que adolece de una percepción de sus propias limitaciones: unas limitaciones que han llevado a la perfección técnica junto con la más completa irresponsabilidad moral.

Es precisamente la cerrazón a que conduce dicha racionalidad calculadora la que probablemente mantiene atrapada a la educación chilena en su propio dilema. Un dilema cuyos cuernos están representados porque o bien se acepta que la educación es un bien transable en el mercado y que ha de tratarse como tal y, consecuentemente, que su calidad provendrá del acrecentamiento sin regla de la competencia o bien se la excluye de la esfera del mercado para elevarse como el componente constitutivo no mercantil ni mercantilizable de la sociedad, como el oferente de una sociedad política que es contrapeso cívico del mercado y que lo regula (GARCÍA-HUIDOBRO, 2007). Una sociedad cuyo cemento solo puede provenir de un consenso normativo, es decir, de la justicia.

Como lo ha puesto de manifiesto la situación chilena desde 2006, la cuestión en relación con educación concierne especialmente y sobre todo al sentido o los sentidos de la educación. A lo que antaño se llamó fines de la educación. Incluso pudiera decirse que se ha puesto en juego el valor de la educación, si por ello

no entendemos espontáneamente su precio. Otro tanto puede decirse sobre el carácter de bien de la educación. Es decir, se trata en todos los casos de la cuestión relativa a cuál es el subsistema en el que se inscribe la práctica educativa: si en el económico o en el social. El punto central reside en cuán contradictorias teóricamente o cuán opuestas en la práctica se muestran ambas formas de entender a la educación y todas las consecuencias asociadas a ello.

Dado todo este contexto, y volviendo a la triada en que se concentra el texto, es necesario redefinir cuáles son los roles que se les asigna al Estado, las evaluaciones y los padres respecto al funcionamiento del sistema educativo. Desde una racionalidad ampliada, como se ha señalado, que permita redefinir y expandir el rol del Estado, en la regulación y gobierno del sistema, ya que inclusive admitiendo la posibilidad del lucro respecto a bienes públicos y derechos sociales, es inaceptable que se contravengan sistemáticamente las normativas más elementales. Ni hablar entonces de la viabilidad de políticas a favor de la equidad e igualdad, cuando los establecimientos asumen como un derecho y práctica habitual la exclusión de los alumnos difíciles.

En segundo lugar, bajo el actual diseño institucional evaluaciones estandarizadas como SIMCE, presentan un rol por completo sobredimensionado, puesto que además de ser uno de los insumos más importantes en la toma de decisiones de política pública y de ser el único baremo para evaluar la calidad de la educación, en la actualidad adicionalmente orienta, premia y castiga determinados territorios, establecimientos, profesores y padres sin más evidencia que el solo rendimiento de los estudiantes.

Por último, respecto al rol de los padres es necesario abandonar definitivamente la idea que son agentes racionales, que guían sus decisiones en base a información empírica, sujeta a un método públicamente testado. La persistencia de este supuesto, otro de los pilares de la utopía economicista, es incomprensible y

simplemente no se puede seguir insistiendo en estos mecanismos para diseñar políticas y buscar mejoras del sistema, puesto que siempre significan un mal para alguien – los que no saben elegir, los irracionales, los pobres. Por lo demás, no deja de ser curioso que la ceguera frente a la evidencia – la que señala que los padres no suelen mirar el SIMCE para escoger el colegio de sus hijos–, provenga justamente de quienes hacen hablar a los *datos* y los fríos números.

Finalmente, el sentido del entrelazamiento de hechos y valores reside en favorecer la creación de una comunidad – cualquiera sea la visión que socialmente se considere pertinente en una sociedad democráticamente articulada –, que es una construcción histórica que requiere un voluntarismo sistémico. Un buen comienzo sería reconocer que la igualdad debe ser enseñada y aprendida en el marco de la

integración de los individuos a su comunidad social de referencia.

A esa tarea ha de contribuir la educación, en cuanto espacio social históricamente generado para que todos los ciudadanos se encuentren y reconozcan como iguales; un espacio en que la democracia pueda ser experimentada como *modus vivendi* y no meramente como un sistema de gobierno (SEN, 2011). En esta lógica la escuela tiene una cierta prioridad, ya que: “no hay otra institución que [...] permita proveer a todos la misma experiencia cognitiva y desarrollar en ellos las virtudes y destrezas que son indispensables para la vida democrática” (PEÑA, 2007, p. 33), parte de lo cual depende de la cuestión relativa a la equidad con que la escuela distribuye experiencias de aprendizaje de calidad, sin relación a la capacidad de pago o a lógicas de mercado.

Referencias

ALARCÓN-LEIVA, Jorge; CASTRO-PAREDES, Moyra; DONOSO-DÍAZ, Sebastián. Centralismo y aspiraciones descentralizadoras en la organización del sistema escolar chileno: 1980-2011. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 57, p. 157-188, oct. 2013.

ARAUJO, Kathya. La igualdad en el lazo social: procesos socio-históricos y nuevas percepciones de la desigualdad en la sociedad chilena. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 56, p. 109-132, 2013.

ATRIA, Fernando. *Mercado y ciudadanía en la educación*. Santiago: Flandes Indiano, 2007.

ATRIA, Fernando. ¿Qué educación es pública? In: BELLEI, Cristian; CONTRERAS, Daniel; VALENZUELA, Daniel (Eds.). *Ecos de la revolución pingüina: avances, debates y silencios de la reforma educacional*. Santiago: Universidad de Chile: UNICEF, 2010. p. 153-181.

ATRIA, Fernando. *La mala educación: ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*. Santiago: Catalonia: CIPER, 2012.

BELLEI, Cristian. La educación pública que Chile necesita. In: LAGOS, Ricardo; LANDERRETCHE, Oscar (Eds.). *El Chile que se viene*. Santiago: Fundación Democracia y Desarrollo: Catalonia, 2011. p. 99-112.

BELLEI, Cristian; GONZÁLEZ, Pablo. Educación y competitividad en Chile. In: MUÑOZ, Oscar (Ed.). *Hacia un Chile competitivo: instituciones y políticas*. Santiago: FLACSO, 2003. p. 109-192.

BELLEI, Cristian; GONZÁLEZ, Pablo; VALENZUELA, Juan Pablo. Fortalecer la educación pública: un desafío de interés nacional. In: BELLEI, Cristian; CONTRERAS, Daniel; VALENZUELA, Juan Pablo (Eds.). *Ecos de la revolución pingüina: avances, debates y silencios de la reforma educacional*. Santiago: Universidad de Chile: UNICEF, 2010. p. 225-256.

BEYER, Harald. Un sistema educativo con mejores y más fuertes instituciones. *Expansiva-En foco*, Chile, v. 1, n. 123, p. 1-144, 2007. Disponible en: <http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/27112007111405.pdf>. Acceso en: 30 jul. 2013.

CÁMARA DE DIPUTADOS. Informe de la comisión encargada de analizar la procedencia de la acusación constitucional deducida en contra de la Ministra de Educación. **Reporte Señora Yasna Provoste Campillay**, Chile, n. 16, 2008. Disponible en: <<http://www.camara.cl/cuenta/pdf/Informe-Acusacion.pdf>>. Acceso en: 12 set. 2013.

CEPAL- Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe. **Equidad, desarrollo y ciudadanía**. Santiago: CEPAL - Naciones Unidas, 2000.

CHILE. **Evaluación de aprendizajes para una educación de calidad**. Santiago: Ministerio de Educación, Comisión para el Desarrollo y Uso del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), 2003.

CHILE. **Informe final de consejo asesor presidencial para la calidad de la educación**. Santiago: Ministerio de Educación, Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006.

CORVALÁN, Javier. La narrativa educacional chilena y su proceso de transformación reciente: un análisis sociológico-histórico. **Segunda Época**, Montevideo, Universidad Pedagógica Nacional, v. 1, n. 37, p. 63-81, 2013.

CORVALÁN, Javier; ROMÁN, Marcela. La permanencia de escuelas de bajo rendimiento crónico en el cuasi-mercado educativo chileno. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 1, n. 21, p. 43-64, 2012.

COX, Cristian. La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación. **Programa de Promoción para la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL)**, Santiago de Chile, n. 8, p. 1-25, mayo 1997.

ELACQUA, Gregory. Información y libre elección en educación. **Expansiva – En foco**, Santiago de Chile, v. 1, n. 25, p. 1-13. 2004. Disponible en: <http://www.expansiva.cl/media/en_foco/documentos/03062004130433.pdf>. Acceso en: 26 nov. 2013.

ELACQUA, Gregory; FABREGA, Rodrigo. **El consumidor de la educación: el actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile**. Documento de Trabajo, 2004. Disponible en: <http://www.ulavirtual.cl/courses/PSIC101305/document/consumidor_educacion.pdf>. Acceso en: 20 ago. 2013.

FOUCAULT, Michael. **El Nacimiento de la biopolítica**. Buenos Aires: FCE, 2007.

FOUCAULT, Michael. **Las palabras y las cosas**. Madrid: Siglo XXI, 1993.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Libertad de elegir**. Madrid: Grijalbo: Biblioteca Economía, 1979.

GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo. Desigualdad educativa y segmentación del sistema escolar: consideraciones a partir del caso chileno. **Revista Pensamiento Educativo**, Santiago de Chile, v. 1, n. 40, p. 65-85, 2007.

GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo. Para hacer pública la educación pública. In: MARTINIC, Sergio; ELACQUA, Gregory (Eds.). **¿Fin de ciclo?** Cambios en la gobernanza del sistema educativo. Santiago: Andros, 2010. p. 81-100.

GONZÁLEZ, Pablo. La igualdad educativa, el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación elementos para la discusión. In: GARCÍA HUIDOBRO, Juan Eduardo (Ed.). **Políticas educativas y equidad: reflexiones del seminario internacional** Santiago de Chile, octubre 2004. Santiago: UNESCO: UNICEF: Universidad Alberto Hurtado, 2005. p. 247-270.

GRANOVSKY, Martín. La evaluación como fetiche. In: IPE-UNESCO (Eds.). **Evaluar las evaluaciones: una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa**. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2003. p. 97-110.

GUBBINS, Verónica. La experiencia subjetiva del proceso de elección de establecimiento educacional en apoderados de escuelas municipales de la región metropolitana. **Estudios Pedagógicos**, Valdivia, v. 2, n. 39, p. 165-178, 2013.

IAES, Gustavo. Evaluar las evaluaciones. In: IPE-UNESCO (Eds.). **Evaluar las evaluaciones: una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa**. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2003. p. 15-36.

LE GRAND, Julian. Quasi-market and social policy. **The Economic Journal**, Oxford, v. 408, n. 101, p. 1256-1267, 1991.

MADERO, Cristóbal; MADERO, Ignacio. Elección escolar y selección estudiantil en el sistema escolar chileno. ¿Quién elige a quién?:

el caso de la educación católica. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**, México, v. 55, n. 17, p. 1267-1295, 2012.
MARCEL, Mario. ¿Por qué la educación municipal? In: MARCEL, Mario; RACZYNSKI, Dagmar (Eds.). **La asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile**. Santiago: Uqbar, 2010. p. 33-48.

MIZALA, Alejandra; ROMAGUERA, Pilar. Calidad de la educación chilena: el desafío de la próxima década. In: MELLER, Patricio (Ed.). **La paradoja aparente: equidad y eficiencia: resolviendo el dilema**. Santiago: Taurus, 2005. p. 363-407.

OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. **Revisión de políticas nacionales de educación**. Santiago de Chile: OCDE, 2004.

PEÑA, Carlos. Chile actual: el proyecto político de la concertación. **Revista de Sociología**, Santiago de Chile, v. 1, n. 21, p. 33-44, 2007.

PUTNAM, Hilary. La objetividad y la distinción ciencia-ética. In: SEN, Amartya; NUSSBAUM, Marta (Eds.). **Calidad de vida**. México: FCE, 1996. p. 193-210.

PUTNAM, Hilary. For ethics and economics without the dichotomies. **Review of Political Economy**, Cambridge, v. 3, n. 15, p. 395-412, 2003.

PUTNAM, Hilary; WALSH, Vivian. Entanglement throughout economic science: the end of a separate welfare economics. **Review of Political Economy**, Cambridge, v. 2, n. 21, p. 291-197, 2009.

QUINE, Willard. **Desde un punto de vista lógico**. Barcelona: Ariel, 1962.

RACZYNSKI, Dagmar et al. **Hacia una estrategia de validación de la educación pública-municipal: imaginario, valoraciones y demandas de las familias**. Santiago de Chile: FONIDE, 2010.

SEN, Amartya. **La idea de la justicia**. Buenos Aires: Taurus, 2011.

SOLIMANO, Andrés. **Capitalismo a la chilena y la prosperidad de las élites**. Santiago de Chile: Catalonia, 2012.

TEDESCO, Juan Carlos. **Educación y justicia social en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica: UNSAM, 2012.

TIANA, Alejandro. ¿Qué pretendemos evaluar, qué evaluamos y qué conclusiones podemos extraer de la evaluación? In: IPE-UNESCO (Eds.). **Evaluar las evaluaciones: una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa**. Buenos Aires: Instituto Internacional de planeamiento de la Educación, 2003. p. 111-132.

Recebido en: 26.11.2013

Aprobado en: 27.05.2014

Jorge Alarcón Leiva es profesor y Magíster en Filosofía en la Universidad de Concepción, Chile. Doctor en Filosofía por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Académico e Investigador del Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional (IIDE) en la Universidad de Talca-Chile.

Claudio Frites Camilla es sociólogo. Magíster en Gestión y Políticas Públicas en la Universidad de Chile. Investigador Instituto Investigación y Desarrollo Educacional (IIDE) en la Universidad de Talca-Chile.

Carla Gajardo Poblete es socióloga, y Magíster en Sociología en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador Instituto Investigación y Desarrollo Educacional (IIDE) en la Universidad de Talca-Chile.