

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN	4
I. Política Social y Política Educativa en América Latina y Chile	5
1. Un nuevo modelo de desarrollo	5
2. El Correlato Educativo del Estado Benefactor	7
3. La Reformulación de las Políticas Sociales en Chile	8
4. El Desarrollo y la Crítica de la Política Educativa del Estado Benefactor.	9
5. La Especificidad y Particularidad de la Educación en Tanto Política Social Actual.12	
6. La Política Educativa en el Actual Modelo de Desarrollo.....	13
II. En definitiva, ¿qué lectura sociológica para las transformaciones educativas en curso en América Latina?	17
1. Las transformaciones educativas actuales enfocadas desde la democracia.	18
2. Las transformaciones educativas actuales enfocadas desde la tecnocracia	18
3. Las transformaciones educativas actuales enfocadas desde la integración social	19
4. Las transformaciones educativas enfocada desde la globalización.....	20
5. Hipótesis sobre la denominación de cuatro discursos referidos a las transformaciones educativas actuales	21
BIBLIOGRAFÍA	24

RESUMEN

El documento intenta conectar las actuales discusiones, propuestas y procesos de reforma educativa en América Latina y especialmente en Chile, con las transformaciones ocurridas en la política social y en el modelo de desarrollo latinoamericano en las últimas décadas. La educación es entendida aquí como un sub-sector de la política social del Estado, y a la vez, como un apoyo, insumo y consecuencia del modelo de desarrollo de los países.

Aún cuando se la conceptualiza como un sub-sector de la política social, la educación -en lo que respecta a las sociedades latinoamericanas- ha tenido la particularidad de modelar la estructura social de las mismas, en especial en lo que concierne la formación de grupos y clases medias. Estos a su vez han influido decisivamente, en tanto grupos de interés, en la generación e implementación de nuevas políticas sociales¹ y educativas.

Por lo anterior es posible afirmar también que siendo inicialmente la educación un sector dependiente del modelo de desarrollo y de la acción social del Estado, ha tenido en América Latina la capacidad de autonomizarse de manera relativa y de realizar una dinámica ambivalente respecto de la sociedad puesto que es producto y productora de las mismas. Esto resulta claro al observar que al menos en Chile la discusión sobre reforma educativa muestra por un lado elementos de coincidencia con la discusión en las restantes áreas de política social y por otro, la misma discusión da cuenta de fenómenos exclusivos y autorreferidos del campo educativo.

El supuesto o hipótesis que guía este documento se refiere a que la adecuada comprensión del fenómeno de cambio educativo en marcha en América Latina sólo se puede realizar en un marco analítico que conecte lo educativo con las macro-transformaciones sociales, políticas y económicas. Contrariamente a este supuesto, por lo general la transformación educativa tiende -en algunas ocasiones- a ser pensada en una dinámica de autorreferencia, proponiéndose un campo educativo autárquico, lo que limita la explicación de sus cambios y de sus enfoques dominantes². El texto concluye con un conjunto de hipótesis sobre eventuales discursos fundantes y explicativos de las transformaciones educativas actuales en Chile y en América Latina

¹ Sobre esta relación entre Estado, educación y sociedad en América Latina es posible encontrar referentes en muchos autores y textos, entre ellos recomendamos: Weinberg, G, 1977; Casassus, J, 1993 . Respecto a Chile es interesante Núñez, I,1985.

² A esta autorreferencia del campo educativo se refieren otros autores , ver Brunner, J.J y Cox, C, 1995.

INTRODUCCIÓN

En la gran mayoría de los países latinoamericanos se encuentra en marcha un proceso de transformación de los sistemas educativos, ya sea en sus aspectos curriculares, de modalidades de gestión y/o de sus procesos de financiamiento. Para entender adecuadamente esta realidad, especialmente desde el punto de vista del Estado y de los gobiernos, es necesario incluirla dentro de dos procesos mayores e interdependientes: los cambios en el modelo de desarrollo y las consecuentes transformaciones de la política social en la región³.

De acuerdo a este postulado queremos en éste artículo, reafirmar la relación y dependencia entre los tres campos mencionados, modelo de desarrollo, política social y política educativa. Esto no implica una lectura netamente mecánica y causal al respecto, sino dependiente pero con ciertos espacios de reinterpretación y autonomía al interior de cada uno de esos campos.

En efecto, en este trabajo asumimos que la política educativa tanto en Chile como en la mayor parte de América Latina tiene relaciones estrechas con el anterior modelo de desarrollo (sustitución de importaciones y desarrollo endógeno) como con aquel comenzado en los años 80 y 90 en el continente (desregulación y competencia internacional basada en las ventajas comparativas, llamado también neoliberalismo)⁴. Cada uno de estos modelos de desarrollo se correspondería con un tipo de política social dominante, de Estado benefactor, con principios de universalidad y gratuidad por un lado, y habilitadora-competitiva y focalizadora de los beneficios, por otro⁵. En lenguaje de la política social ambos modelos de política social se identifican con el *subsidio a la oferta* y tendencia a la universalidad de las prestaciones por un lado, y por otro lado, con el *subsidio a la demanda* y focalización de tales prestaciones sociales en la población pobre.

Del primer enfoque, la política educativa latinoamericana actual recogería las orientaciones ya mencionadas de universalización y gratuidad de la prestación, entendida como un derecho ciudadano y constitucional. Del segundo enfoque, relacionado con los principios neoliberales de organización de los servicios sociales, los actuales postulados de política educativa recogerían en primer término las orientaciones de calificación de la población para la competitividad de los individuos y del país a nivel internacional. De este último enfoque la política educativa actual recogería también, aunque de manera menos directa, la descentralización y las propuestas auto y co-financiamiento de las unidades educativas, aún cuando sean de naturaleza pública, así como también la provisión de política social a

³ De la misma manera la reforma de la política social en América Latina es parte de un hecho mayor que es la reforma del Estado, es decir, las funciones, que dentro del orden económico y social actual, la administración central debe cumplir para regular los conflictos y los desequilibrios sociales. Un texto reciente que se refiere con claridad a este proceso es: Bresser, L., 1996.

⁴ Ver Bulmer-Thomas, V, 1997.

⁵ Ver la distinción de Franco, R., 1995 al respecto.

partir de oferentes privados cuya expresión más clara es el sistema de “vouchers”⁶

I. Política Social y Política Educativa en América Latina y Chile

1. *Un nuevo modelo de desarrollo*

La década del 80 fue muy negativa en términos sociales y económicos para los países latinoamericanos: endeudamiento, inflación, cesantía masiva, entre otros elementos marcaron al continente. En lo político, el panorama tampoco puede ser considerado optimista durante tal período. Un rápido vistazo a algunos países nos indica que por ejemplo Argentina y Chile estuvieron marcados por regímenes dictatoriales, otros como Perú y Colombia por la acción devastadora de grupos armados, Brasil por la explosión de la violencia y la creciente inseguridad ciudadana, mientras que Nicaragua y El Salvador sufrían los efectos de estados de guerra permanentes.

El conjunto de este panorama sombrío trajo, entre otras consecuencias, el cuestionamiento del modelo de desarrollo imperante hasta el momento en la región amparado en la idea de Estado benefactor y en la economía keynesiana. A riesgo de ser extremadamente sintéticos podemos definir este modelo de desarrollo como sustitutivo de importaciones, interventor en el mercado, propiciador de un conjunto de servicios básicos y universales para toda la población, y de manera general, subvencionador de la oferta de bienes públicos. El Estado benefactor se constituyó como una compleja maquinaria político-económica desarrollando un lazo particular entre el Estado y la sociedad al interior de una economía de base liberal. Esta relación Estado-sociedad estuvo legitimada por un cúmulo de discursos y valores de justicia social predominantes en las sociedades occidentales entre las décadas del 40 y fines de los 70.⁷

Por otra parte, la adopción de este modelo de desarrollo no fue un experimento social novedoso sino que, por el contrario, en torno a él se había producido el desarrollo económico-social de la Europa occidental de la post-guerra, y en menor medida el de Estados Unidos: *las políticas de redistribución no eran un imperativo político moral, sino una necesidad económica sin la cual se estrangulaba el crecimiento (...). La analítica keynesiana había mostrado que el orden de la ortodoxia económica en el que primero se crece y después se distribuye no sólo era políticamente disgregador, sino también económicamente falso. Y esto es precisamente lo que contribuyó a crear un amplio campo de convergencia donde, excluyendo a minorías radicales, se hizo posible, por vez primera, cualquiera que fuera la opción política, representar los diferentes intereses bajo una misma racionalidad*⁸.

⁶ En relación a oferentes privados y su relación con el sistema de *vouchers* ver en el caso de la educación chilena: a) Vargas, J, 1997. B) Medlin, C, 1997.

⁷ Ver Lautier, B., 1993. También es interesante el análisis crítico que realiza Hopenhayn, M., 1995.

⁸ Bilbao, A; 1990, p.15

La crisis del proyecto de Estado benefactor y de su correspondiente modelo de desarrollo en América Latina, cuya expresión máxima se dio en la década del 80 puede atribuirse a dos elementos. Por un lado se trata de un modelo que requiere de un permanente, y casi explosivo crecimiento económico, mayor aún incluso del registrado por América Latina después de la segunda guerra mundial, con lo cual el Estado, a través de una alta tasa impositiva debe solventar prestaciones cada vez más costosas, sobre todo si se tiene en cuenta el importante crecimiento demográfico latinoamericano durante la segunda mitad del siglo XX.

En segundo lugar, y estrechamente relacionado con lo dicho en último término, la política social del Estado benefactor enfrentó, no sólo en América Latina la realidad de una demanda infinita frente a una oferta limitada de bienes y servicios subvencionados⁹. Paralelamente la mantención del ideario de acceso universal a los servicios sociales sumado a la crisis económica en particular de los años 80 en la región agravó la situación descrita, lo que se manifestó en concreto en un descenso de la calidad de los servicios sociales producidos y ofrecidos por el Estado.

Respecto a esto último cabe recordar que el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, desarrollo endógeno y Estado benefactor se vio amenazado, además, durante la década pasada por una crisis de términos de intercambio. Esto significó que los productos latinoamericanos de exportación, principalmente materias primas, perdieron significativamente su valor, frente a los productos industriales que debían ser importados del primer mundo¹⁰.

De esta manera, y después de procesos específicos en cada país, el proyecto de Estado benefactor latinoamericano, y su correspondiente modelo de desarrollo comenzó a ser reemplazado en los años 80 y 90, como parte del llamado "ajuste estructural", por otro modelo de desarrollo que en diferentes grados, y con inicios a veces democráticos y otras autoritario, la mayor parte de los países han terminado por adoptar. El desafío de este modelo de desarrollo, (denominado por algunos como *neoliberal*¹¹) inspirado en principios

⁹ Nos referimos por tal al encarecimiento creciente de la mayoría de las prestaciones sociales, producto del avance científico y tecnológico. El campo de la medicina es el mejor ejemplo de ello. Un texto que da cuenta de este fenómeno para el caso europeo es Rossanvallon, P., 1981.

¹⁰ Ver CEPAL-UNESCO, 1992, Capítulo 1: El desarrollo latinoamericano y la propuesta de transformación productiva con equidad, p. 23-35.

¹¹ El término neoliberal no es de consenso en la jerga académico-política reciente, especialmente en América Latina. Por lo general es utilizado para identificar al modelo de desarrollo actual por quienes lo critican. Al contrario quienes desde los gobiernos centrales administran tales reformas, tienden a rechazar tal denominación, proponiendo otras de tipo más genéricas y por lo tanto más ambiguas tales como modernización o competitividad internacional. Más allá de las connotaciones y

políticos y éticos distintos del Estado benefactor, ha sido reactivar el crecimiento económico y reconvertir las bases de la sociedad latinoamericana, incluidos los objetivos y el funcionamiento de la política social.

2. *El Correlato Educativo del Estado Benefactor*

Reafirmando lo dicho hasta aquí podemos definir a la política social del Estado benefactor como un conjunto de prestaciones universales de servicios sociales, sobre el supuesto de que tal universalidad asegura el acceso y uso de tales servicios por los más pobres y que, por otra parte, impide que los sectores medios caigan eventualmente en la pobreza¹².

La aplicación de estos principios en el campo de la política social se reflejaron principalmente en Europa a partir de la post-guerra y en menor pero importante medida en América Latina en los ámbitos de la educación y de la salud, creándose estructuras que en Chile y en gran parte de América Latina, perduran hasta la actualidad, nos referimos en particular a la educación pública gratuita y al sistema de salud estatal.

Como parte de las políticas sociales del Estado benefactor se desarrolló y legitimó en América Latina, y específicamente en Chile entre la década del 30 y del 70 un tipo de política educativa escolar particular. Esta política abarcó con énfasis similares los niveles primarios y secundarios del sistema educativo, y puede ser caracterizada con los principios de la gratuidad, universalidad y centralización-homogeneidad¹³. El énfasis o propósito de estos principios fue la cobertura absoluta del servicio educativo, y en especial de la población más pobre. De esta manera y como parte del ideario del Estado benefactor, la política educativa evaluó su éxito durante esas cuatro décadas, en torno a la incorporación masiva de la población a la escuela y en lo posible a la educación superior, y para ello la estrategia es la subvención de la oferta, la homogenización y el control de las

sensibilidades que provoca el término, nos referiremos aquí por neoliberalismo a lo que el término puede efectivamente denotar: la re-actualización de las viejas tesis del liberalismo en torno al desarrollo y el crecimiento económico, a la disminución del control del Estado sobre la economía y al rol protagónico de los actores privados en la creación de riqueza. Es posible identificar al modelo de desarrollo neoliberal a partir de un conjunto de políticas, sobre todo cuando se le compara con una situación anterior, de Estado benefactor y de desarrollo endógeno en los países latinoamericanos, y en particular cuando de acuerdo a lo planteado por Ramos se hace alusión a *i) la liberalización de casi todos los precios; ii) la tendencia a desregular los principales mercados (sobre todo de capital y de divisas y en menor medida del trabajo); iii) la eliminación de la mayor parte de los subsidios; iv) la búsqueda del equilibrio fiscal; v) la generalizada eliminación de casi todas las barreras no arancelarias; vi) la reducción radical y rápida de los aranceles aduaneros; vii) la reducción de los tramos arancelarios desde un promedio de más de 60 tramos a uno de tres en la actualidad; viii) la privatización de empresas públicas en sectores competitivos –salvo algunas estratégicas basadas en recursos naturales- y de monopolios naturales (como electricidad y telecomunicaciones) por montos acumulados equivalentes a entre 5% y 10% del PIB y ix) la privatización de muchas funciones anteriormente consideradas exclusivas del Estado, como la seguridad social y parte de la salud y la educación.* (Ramos, J, 1997, p. 15)

¹² Ver Hill, M, y Bramley, G 1986, p. 22-37.

¹³ Ver al respecto, Cox, C, 1987.

instituciones oferentes del servicio educativo. En otras palabras, sólo una escuela gratuita de libre acceso garantizaría la asistencia de los más pobres y sólo la misma escuela repartida por todo el país, es decir los mismos programas, los mismos horarios, profesores formados por iguales planes en similares planteles en el campo y en la ciudad, en el norte y sur del país, garantizaría un equilibrio que iría igualmente en beneficio del acceso y éxito de los más pobres en la educación.

La gratuidad y la homogeneidad se entienden, dentro de la lógica de Estado-benefactor como un requisito esencial de una sociedad que identifica modernización con desarrollo económico y tecnológico, pero también con mayores grados de igualdad social.

3. La Reformulación de las Políticas Sociales en Chile

Con el advenimiento del nuevo modelo de desarrollo en las décadas del 80 y del 90, las políticas sociales, y dentro de ellas la educación, han sido foco de modificaciones y polémicas. Ello es comprensible si se considera que, por un lado, uno de los primeros principios del ordenamiento económico neoliberal es la reducción del gasto fiscal¹⁴, y por otro lado, que la política social se contrapone y es en sí misma una crítica al funcionamiento libre del mercado.

A pesar de lo anterior, en el caso chileno, y también en el resto de América Latina, lo ocurrido en las últimas dos décadas no significó como pudiera pensarse, el fin de la política social, sino la transformación de la misma. Dos conceptos pueden caracterizar esta reconversión de la política social chilena durante el régimen militar: la focalización y el subsidio a la demanda¹⁵. La focalización, que de alguna manera siempre había sido un principio presente en la política social, se toma desde ahora como principio rector en torno al fenómeno de la extrema pobreza, mientras que el subsidio a la demanda, presente ya - al menos parcialmente- desde épocas pasadas, se constituye durante el régimen militar en la forma privilegiada de acción estatal hacia la población pobre¹⁶.

La focalización puede ser entendida como la tendencia a diseñar, ejecutar y evaluar los resultados de las políticas sociales en torno a una categoría social específica, en este caso los *pobres* y los *extremadamente pobres* o *indigentes* como se les denomina oficialmente en Chile. Con ello la política social tiende a separarse de su alcance universal que tuvo en décadas pasadas, y pasa a tener un objetivo que también marca su hipotético final: la desaparición de la pobreza.

¹⁴ Ver Ramos, J, Op.cit.

¹⁵ Para una interpretación crítica de estos elementos de la política social del régimen militar ver Pozo, H, y Vergara, P, 1990.

¹⁶ El subsidio a la demanda se va a manifestar en el caso de la educación en Chile en el subsidio por estudiante, que va a tener como objetivo desatar la competencia entre distintas escuelas y que va a intentar impactar en un aumento de la calidad. Un estudio reciente da cuenta de esta modalidad: Medlin, C, (Op.Cit.). Para una interpretación de la política social exclusivamente en torno al objetivo de la superación de la pobreza ver Aedo, C y Larrañaga, O, 1993.

El subsidio a la demanda se refiere a la asignación de recursos a agentes privados, en este caso los pobres o indigentes receptores de la política sociales, para que ellos decidan donde invertirlos para satisfacer sus necesidades. Esto tiene por lo menos un supuesto y dos consecuencias. El supuesto es que quienes reciben este subsidio son portadores de la racionalidad y la información suficiente para llegar a la mejor decisión de cómo satisfacer sus necesidades. Las consecuencias tienen que ver por un lado a la generación de un mercado privado de oferentes que se interesa en atraer estos *clientes*, y por otro lado, en la posibilidad de entrar en negociaciones con tales demandantes para convenir co-pagos excepcionales con el fin de incrementar la calidad del servicio. Esto se observa en Chile actualmente en el campo de la educación y de la salud¹⁷.

Es necesario entender estos cambios en las orientaciones de la política social, como productos de un modelo ideal de sociedad, y del rol del mercado ya sea en la resolución o generación de ciertos problemas sociales. En otro trabajo nuestro¹⁸ nos referimos a la política social producto de las reformas liberales como un *correctivo a término deseable*, por contraposición a un *correctivo permanente* como es el caso de la política social derivada del Estado benefactor¹⁹. Con esto queremos decir que para la política social que se deriva del neoliberalismo el mercado es y será el elemento estructurador de la sociedad, y que la política social se justifica en tanto ayude a que ciertos individuos puedan desempeñarse eficientemente (es decir competitivamente) en él. Por ello tal política social determina no sólo condiciones de ingreso a la misma (la pertenencia a la *categoría pobreza*), sino también de egreso (la habilitación para el mercado).

4. El Desarrollo y la Crítica de la Política Educativa del Estado Benefactor.

La política educativa, tal como lo dijimos en páginas anteriores, puede ser entendida como un sub-sector dentro del conjunto de las políticas sociales. Sostenemos aquí, como ya lo hemos mencionado, que la primera está determinada fuertemente por las segundas y que a su vez estas últimas tienen una fuerte correlación y correspondencia con el modelo de desarrollo nacional.

Sin embargo el sector educación -como cada uno de los que forma parte del área social de

¹⁷ Para ser precisos es necesario aclarar que en el caso de la educación pública quien recibe el subsidio en Chile es el oferente del servicio. El cliente o alumno, es un portador implícito del mismo.

¹⁸ Corvalán, J, 1996.

¹⁹ Estos distintos enfoques se encuentran todavía presentes en los análisis y conceptualizaciones de la política social, obsérvese la siguiente cita: *La misión asignada a la política social respecto de quebrar el círculo vicioso donde el crecimiento económico `concentra la riqueza y reproduce la pobreza` tiene dos lecturas alternativas. primero, que la política social debe equiparar las oportunidades iniciales para que el resultado del proceso de crecimiento sea equitativo, terminando allí el rol de la política social. La segunda interpretación sugiere que la generación de desigualdades es una característica inherente del proceso de crecimiento (léase mercado) y que por tanto ambas interpretaciones tienen implicancias opuestas respecto del alcance de la política social*, tomado de Larrañaga, O, 1994, p. 30.

un Estado- tiene un grado de especificidad y autonomía dado por una historia y una organización particulares. Es así como la educación constituye una de las áreas más antiguas política social en Chile, cuyo inicio puede estar marcado por la dictación de la ley de instrucción primaria obligatoria en 1920 e incluso por la ley orgánica de instrucción primaria de 1860²⁰.

La educación y su consolidación dentro de las políticas sociales del Estado benefactor sigue, sobre todo entre los años 1940-70, un desarrollo explosivo en Chile y en otros países de América Latina en torno a, como ya dijimos, el tema de la masificación. Las políticas educativas se estructuran a partir de ese objetivo que impactaría positivamente en la integración social y en el proceso de industrialización - urbanización. Los principios de la política educativa establecen en ese período y de manera gradual la gratuidad del servicio, y en el caso del nivel primario, su obligatoriedad.

Conforme a los objetivos de integración social y de garantizar la igualdad de acceso, el sector educación adquiere una estructura centralizada y uniforme, la cual será una de las principales críticas de la reforma de los años 80 y 90. Por otra parte la educación, en tanto política de Estado, es una demanda permanente de diferentes grupos sociales, pero la historia muestra que los más beneficiados, sobre todo en lo que a educación media y superior se refiere, fueron los grupos medios y altos de la sociedad que conquistaron y/o reafirmaron, antes que el resto de la sociedad, tal posición a través de la adquisición de capital cultural y de certificación.

Debido al proceso reseñado, la gratuidad del servicio educativo se extendió al conjunto de la sociedad²¹, logrando integrar a muchos sectores hasta ese momento excluidos, pero no logró evitar el fenómeno de la marginalidad socio-económica ni tampoco pudo romper las tendencias gruesas de la reproducción social latinoamericana. Más bien la educación, sumada a las restantes políticas sociales del Estado benefactor, ayudó a formar y consolidar una clase media, pero sin alterar sustancialmente los circuitos de poder de las clases superiores y la marginalidad de los más pobres²². La consolidación de esta clase media es visible, en América Latina, en los países de mayor desarrollo educativo y de importante presencia de un Estado benefactor y de sus políticas sociales y educativas entre las décadas del 40 y del 70, en especial Argentina, Chile y Uruguay.

En tal sentido la educación muestra, en el período aludido, un desarrollo similar al de otras políticas sociales en una estructura de Estado benefactor y que es fuente de crítica a

²⁰ Soto, F., 1998.

²¹ Mesa Lago, C 1985, explica este fenómeno demostrando que en general en todo el continente el acceso a las prestaciones sociales ha seguido un itinerario único: funcionarios públicos-maestros y empleados de comercio, obreros sindicalizados-otros trabajadores manuales y empleados por cuenta propia-trabajadores agrarios y campesinos.

²² Ver al respecto Arellano, J. P., 1985.

partir de las reformas de las últimas décadas: se trata de una iniciativa originalmente impulsada por partidos políticos y movimientos progresistas, posteriormente asumida como compromiso y línea de acción de Estado hacia los sectores más desposeídos, pero mayormente cooptada -en instancias claves- por las clases medias y altas en su beneficio. Es así como, argumentando desde esta perspectiva, se llega a una cobertura amplia de los sectores pobres en la enseñanza primaria, pero, por determinados y complejos mecanismos sociales, esta educación resulta de una calidad bastante inferior en comparación a la que reciben los sectores medios y altos.

Asimismo, los niveles medios y superiores de la educación, es decir aquellos donde se produce la transmisión especializada de conocimientos y la certificación profesional, aún cuando hasta la década del 70 conservan la tendencia a ser ofertados universal y gratuitamente por el Estado, tienden a ser ocupados mayoritariamente por los sectores medios y altos de la sociedad²³.

Dos críticas relacionadas al Estado benefactor se levantan a partir de esta situación²⁴. Por una parte una crítica de viabilidad, expresada en que el aumento de la demanda y de los costos de esta estructura como consecuencia de la extensión de sus servicios a la totalidad de la población. Por otra parte una crítica de igualdad, que hace alusión a lo recién expresado, y es que los servicios sociales decisivos en que se juega la distribución mayoritaria del poder (en el caso de la educación, los niveles medio y superior), son apropiados, como ya lo dijimos, por los sectores sociales con mayores recursos.

Además, en el caso de la educación, son tales niveles los más costosos para la sociedad, lo que hace que los pobres financien con parte de sus impuestos la educación que le permite a los sectores medios y altos conservar y acrecentar su posición social.

²³ Este hecho parece ser una constante del Estado benefactor en educación secundaria y sobre todo superior, trascendiendo el caso latinoamericano. En Europa por ejemplo son célebres los estudios de Bourdieu y Passeron (1973). Asimismo gran parte de la sociología de la educación europea, especialmente las tradiciones francesas e inglesas, se refieren a la desigualdad escolar en escenarios sociales de aparente provisión igualitaria de recursos educativos. Un artículo que sintetiza estos enfoques es Forquin, J.L., 1990. Recientemente y para el caso latinoamericano Hoppenhayn y Ottone reafirman la misma idea al referirse a la educación superior en América latina señalando que *las vertiginosas cifras en el incremento de la matrícula de todos los niveles educativos no deben ocultar, empero, las insuficiencias (el gasto en educación superior) ha tenido un carácter regresivo en distribución de beneficios, dado que son alumnos de estratos altos y medio-altos los que llegan a las universidad y se benefician de esta subvención*, en Hoppenhayn, M y E. Ottone, 1999, p. 42. Hace ya quince años Garretón, M.A. y J. Martínez (1985), exponían cifras que demuestran la misma composición inequitativa del estudiantado universitario chileno de los años 60 (ver Op. Cit, p. 54) .

²⁴ Algunos elementos relacionados con estas críticas, tanto al Estado benefactor en su versión europea se encuentran en: a) Rosanvallon, P, Op.cit, y b) Lautier, B, Op.cit.

5. *La Especificidad y Particularidad de la Educación en Tanto Política Social Actual*

De acuerdo a lo enunciado en las páginas anteriores nos parece posible afirmar que la educación tal como existe en la mayor parte de los países latinoamericanos constituye aún en gran parte una estructura proveniente del antiguo Estado benefactor, con algunos ingredientes del enfoque actual de las políticas sociales.

En efecto, a nuestro parecer no sería válido afirmar que la educación, como bien de acceso público, esté absolutamente focalizada ni tampoco colocada plenamente en el mercado, puesto que el Estado en Chile y en otros países sigue aportando recursos para garantizar una plena cobertura o por lo menos mantiene tal ideario y objetivo. Lo que paralelamente ha ocurrido, de manera lenta pero continua, es un doble fenómeno. Por un lado se observa una auto-exclusión de los sectores de altos ingresos de la sociedad, de su derecho a participar de los beneficios de la educación pública y, por otra parte, se observa también un fenómeno de discriminación positiva en la acción estatal en el campo educativo.

El primer fenómeno -la autoexclusión- está constituido por la educación particular pagada y que mediante ella una parte de la población se margina del beneficio estatal (educación pública) sin recibir por ello un reembolso económico de parte del Estado. Con el crecimiento económico del país (y con el hipotéticamente consecuente aumento de los salarios), y con la más alta calidad e infraestructura educativa alojada en los establecimientos particulares pagados, es posible pensar que el éxodo hacia esta última podría ser un fenómeno constante y creciente en la educación chilena. Así cada vez sería mayor el número de familias que se autoexcluyen de un beneficio social al cual contribuyen a financiar mediante sus impuestos²⁵. Nos preguntamos por la consecuencia política y económica que puede implicar este éxodo y en un sentido más amplio por los efectos de cohesión social que pueden tener las políticas sociales que permiten a los usuarios optar entre sistemas privados o públicos. ¿Podría pensarse por ejemplo, en un futuro próximo, en un movimiento que proponga, disminuir la carga tributaria de aquellos que no envían a sus hijos al sistema de educación pública?

La discriminación positiva, por su parte, está constituida por un aporte extraordinario de recursos a un sector de la población, sin que ello signifique necesariamente una disminución de recursos hacia el resto de la población beneficiada por la política en cuestión. Así, la autoexclusión sin recibir reembolso y la discriminación positiva sin disminuir recursos hacia otros sectores, se explican por la lógica universalista o no focalizada del recurso educativo. En efecto, desde una lógica más puramente liberal podría pensarse en una política educativa focalizada en la que sólo quienes no estuvieran en condiciones efectivas de pagar el costo real de la educación podrían asistir gratuitamente a ella. También desde la misma perspectiva podría pensarse en el cobro

²⁵ En efecto, de acuerdo a las estadísticas del Ministerio de Educación, el porcentaje del total de la población escolar del país, el porcentaje de asistencia al sistema particular pagado aumentó de 6.1% a 9.1% entre 1981 y 1995, respectivamente.

diferenciado, desde la gratuidad hasta eventualmente el costo real del servicio, dependiendo de los ingresos de los beneficiarios. Sin ir más lejos éste es el funcionamiento actual, por lo menos en términos parciales de otra área de política social en Chile como es la salud estatal.

En definitiva es importante considerar que parte de la especificidad del sector educación en América Latina, como política social, es que conserva una relación con los destinatarios, en términos de Estado benefactor, que garantiza la universalidad y la gratuidad del recurso.

Un segundo elemento que le da una característica particular a la educación como política social tiene que ver con su desarrollo histórico y con su consecuente organización como corpus. En efecto y como dijimos más arriba, la educación durante gran parte del siglo fue, en América Latina, una demanda permanente de las clases medias y bajas al Estado²⁶. Esto trajo como consecuencia que tal servicio quedara consignado como un derecho, y que el Estado se convirtiera no sólo en el organismo destinado a garantizar tal derecho sino también a estructurar la materialidad y los contenidos de la educación. La educación en tanto relación del Estado con la sociedad civil se estructuró históricamente como un actor demandante de la prestación (la sociedad civil) y otro (el Estado central) como oferente del mismo. El acceso a la educación se interpretó, en consecuencia, como un acto constitutivo de ciudadanía. A base de esta relación sociedad civil-Estado a través de la educación es un hecho que sigue presente de diversos modos y que iniciativas modernas, tales como la descentralización y la autodeterminación curricular de los establecimientos, intentan romper y recrear, y que de alguna manera van contra la tradición del sector. En efecto, la descentralización educativa, por ejemplo, en un sentido profundo requiere de una reconceptualización de la relación sociedad civil – Estado en educación, y de las expectativas, derechos, responsabilidades y actores involucrados. Las experiencias, las demandas, los conflictos de los últimos años y los discursos de los distintos actores demuestran, al menos en el caso chileno, que esta realidad está aún lejana.

El Estado benefactor docente sigue formando parte del habitus²⁷ de los protagonistas del campo educativo.

6. *La Política Educativa en el Actual Modelo de Desarrollo*

El actual proceso de reforma educativa en curso en América Latina trata de relacionar el apoyo al nuevo modelo de desarrollo, especialmente en lo que se refiere al aumento de la competitividad de la mano de obra y a la disminución del protagonismo estatal en

²⁶ Para esta argumentación y para lo que sigue nos basamos en Nuñez, I, 1982, y 1985.

²⁷ Habitus es un concepto del sociólogo francés Pierre Bourdieu, bastante utilizado en la sociología de la educación y que se refiere a las estructuras profundas de pensamiento que son capaces de determinar una conducta o posicionamiento de los actores sociales frente a su existencia o proyecto en la sociedad.

educación, con una crítica a la falta de equidad y eficiencia en la distribución de recursos del Estado benefactor centralizado.

El discurso de la reforma se estructura, tanto en Chile como en el resto de América Latina, sobre la base de dos principios esenciales de la política social actual, que a su vez, buscan concordancia con el nuevo modelo de desarrollo, nos referimos al ya mencionado de discriminación positiva y al de descentralización. No queremos decir con esto que ambos elementos de políticas sean creación y patrimonio exclusivo de administradores neoliberales del Estado, pero sí que ellos son principios de base necesarios para realizar política social al interior de un ordenamiento de tendencia neoliberal que implica, entre otras cosas, la disminución de funciones del Estado central²⁸. Este tema es fascinante y complejo, puesto que la discriminación positiva y la descentralización pueden adquirir, en manos de decisores y gestores no identificados directamente con el ideario neoliberal, connotaciones y discursos con énfasis en la participación social y en la sociedad civil no mercantil, y con ello en la reivindicación de derechos. ¿Hasta que punto este mismo énfasis en la participación social y en la sociedad civil será el punto de inicio de un cuestionamiento de las raíces del modelo de desarrollo neoliberal y de sus implicancias en el campo educativo?

En torno al tema de la descentralización educativa y sus relaciones tanto con un modelo de desarrollo neoliberal como con otras estrategias de desarrollo socio-económico nos parece sugerente una visión del Banco Mundial que da cuenta de diferentes argumentaciones para legitimar la descentralización educativa, una de las cuales sería el neoliberalismo chileno de los 80²⁹. Entre las argumentaciones distintas a ésta y vinculadas a otros contextos socio-económicos la publicación en cuestión menciona: a) la descentralización educativa para atacar el problema regional en España (en la década de los 80); b) la promoción de la autonomía local en Brasil (en los 90); c) el énfasis en la autonomía escolar en Nueva Zelandia (a partir de 1988); d) la búsqueda de eficiencia educativa en México (desde comienzos de los años 80); e) la descentralización como parte de la puesta en práctica del "espíritu socialista" en Zimbabwe después de su independencia (1980); f) como un elemento de promoción de la democracia en la India (en los años 90); g) como una estrategia para disminuir problemas de presupuesto fiscal en Argentina (a partir de 1993); y finalmente g) como parte de una estrategia de desarrollo económico global, como es el caso de Venezuela (en la década del 90).

En el caso de Chile y de otros países la situación se torna bastante especial puesto que la reforma de la educación como de otras áreas de política social, se ha producido y/o consolidado como parte de un proceso de democratización de la sociedad. Más aún en

²⁸ Respecto a las vinculaciones entre el pensamiento neoliberal y la descentralización es interesante leer a Von Hayek uno de los inspiradores más reconocidos del neoliberalismo actual quien aboga por una identidad entre la libertad de mercado, la libertad individual y las disminución del poder de los aparatos centrales del Estado. El texto en que este autor explica esta argumentación es Von Hayek, F, 1980.

²⁹ Fiske, E, 1996.

Chile tal proceso ha estado comandado durante toda la década de los 90 por fuerzas políticas no identificadas e incluso opositoras a la derecha neoliberal que inició una buena parte de las reformas sociales en el país y que impuso el modelo de desarrollo adhoc.

En tal caso, el discurso y la acción de la reforma social y en especial en educación ha tratado, en los años 90, de diferenciarse de los principios neoliberales y de la acción estatal. La diferencia con el discurso neoliberal propiamente tal, se refiere al menos en el caso chileno, a propugnar un aumento de regulación de parte del Estado, sin que ello implique un control estatal directo de las escuelas ni del currículum. En síntesis, la política educativa de los 90 en Chile y en general en América Latina ha intentado que el Estado recupere un rol de ente igualador de oportunidades, por medio del principio de discriminación positiva, y con la distribución de mayores recursos hacia las zonas e instituciones mayormente deprivadas³⁰. La crítica al neoliberalismo dentro del actual esquema de la política educativa se dirige, al menos en Chile, por sobre todo al principio del *public choice* que los neoliberales propone como regulación, mejoría y adecuación permanente del sistema, confiando para ello en la información, racionalidad y capacidad de elección de los clientes del sistema educativo.

Tal racionalidad e información en los actores les permitiría buscar las escuelas de mayor calidad y *sancionar* a los malos oferentes³¹. Quienes desde las actuales políticas critican este principio, entre otros, argumentan que sus impactos positivos no son tales y que sin una regulación y conducción desde el Estado, sea este local o central lo que se produce es una polarización de recursos educativos cuya consecuencia es reproductora de desigualdades e inequidades.

Por otra parte, frente al discurso del Estado benefactor, las crítica y las diferencias de la actual política educativa, al menos en Chile, tienen que ver también con el énfasis en la descentralización y en la autonomía de los establecimientos educacionales³², tanto a nivel de gestión administrativa como, en un grado menor, de currículum. Paralelamente el discurso de los años 90 en política educativa, tanto en Chile como en América Latina, ha puesto su énfasis en los conceptos de calidad y equidad³³.

³⁰ La expresión más genuina de tales postulados se encuentra en el llamado informe de la comisión Brunner, ver específicamente **Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI**, 1995.

³¹ Ver al respecto la crítica empírica a los supuestos del *public choice* educativo en Espínola, V, 1992. También es interesante la crítica, desde una perspectiva teórica a la "elección educativa" de Bowe, R., S. Ball y S. Gewirtz, 1996.

³² Ver al respecto Brunner, J.J y Cox, C, 1995. Ver también el Informe de la comisión nacional para la modernización de la educación que señala: "...las escuelas y los liceos son la unidad básica del sistema...nadie mejor que sus docentes y directivos están informados de las necesidades y capacidades de su establecimiento. De igual forma, una política de estímulos a los profesores sólo puede ser apropiadamente desarrollada a ese nivel, considerando la naturaleza cooperativa del servicio educacional" (op.cit., p 115).

³³ Gajardo, M, 1999.

A diferencia de las propuestas de descentralización y de autonomía escolar y pedagógica que emergen como crítica y contraposición a las propuestas del Estado benefactor en el campo de la política educativa, los conceptos de calidad y equidad en tanto articuladores de políticas surgen en los 90 como una suerte de segundo nivel de la acción educativa estatal que complementaría los logros del desarrollo educativo del Estado central y de las políticas homogéneas, y que corregiría sus efectos negativos, los cuales fueron mencionados en las primeras páginas de este texto.

En efecto, y en particular en Chile es fácilmente comprobable como las propuestas de comienzos de los 90 consideran que el desarrollo educativo a partir del Estado benefactor universalista y centralizado cumplió un objetivo fundamental en la sociedad cual es el de asegurar la cobertura y desarrollar la materialidad y los actores del sistema. La calidad y la equidad es por tanto una reflexión que emerge sobre la superación de problemas de base de todo desarrollo educativo moderno.

Los conceptos de calidad y equidad en educación, y el desarrollo de políticas educativas en torno a ellos, se encuentran plenamente sintonizados con los objetivos centrales del modelo de desarrollo de los años 90 y con las políticas sociales que de él se derivan en un sentido amplio. Ambos conceptos hacen alusión a resultados de procesos y a la evaluación o impacto de la educación en contextos sociales más amplios que los estrictamente escolares. Ambos conceptos también resultan inseparables dentro de las políticas educativas llevadas a cabo en los 90, puesto que se sugieren como mutuamente dependientes: la baja calidad de la educación de los grupos sociales pobres sería una inequidad social de facto, y esta inequidad explicaría diferencias sociales extra escolares que explicarían -a su vez y al menos parcialmente- la reproducción de la pobreza y marginalidad.

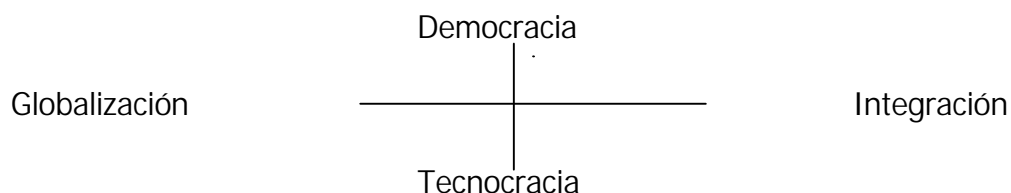
Al mismo tiempo que lo anterior, los conceptos de calidad y equidad en educación, determinarán un rol del Estado central en el campo, asumiendo este actor, como señalamos, la responsabilidad por el resultado de procesos y determinando las condiciones mínimas y necesarias para ellos³⁴. Este rol que tiene que ver con un mínimo de provisión de servicios deja espacio para la articulación de otros actores de la sociedad civil en el desarrollo del proceso educativo. Lo anterior a su vez se relaciona con las medidas de políticas mencionadas un poco más arriba y que tienen relación con descentralización y autonomía escolar.

³⁴ La idea de una política social que garantice "mínimos sociales" ha surgido con fuerza en los últimos años, como una manera de dar sentido a la acción estatal en el campo social y de compatibilizar tal intervención con la acción del sector privado. Respecto al caso chileno ver Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, 1999.

II. En definitiva, ¿qué lectura sociológica para las transformaciones educativas en curso en América Latina?

Las actuales transformaciones educativas en América Latina y en particular en el caso de Chile pueden tener diferentes lecturas. Con ello el proceso de reforma del campo educativo es, en especial en el caso chileno, un escenario de consensos básicos a la vez que relativos de los distintos actores sociales concernidos. Estos consensos se refieren a los lineamientos gruesos de los procesos de transformación y no necesariamente a las características puntuales de algunos de sus elementos. Es en consecuencia lo básico y relativo de tales consensos lo que permite que diferentes actores y grupos de interés interpreten, legitimen y evalúen de manera distinta los procesos de cambio educativo en marcha.

De esta manera proponemos que la fundamentación y los objetivos finales de las actuales transformaciones educativas a que hacemos referencia en este texto pueden ser interpretados, a lo menos, a partir de cuatro grandes principios los que, a su vez, son susceptibles de ser enfocados en ejes transversales. Tanto en lo que sigue como en el acápite posterior -referido a cuatro hipótesis de discurso de transformación educativa- los elementos reseñados deben entenderse como dominantes y no excluyentes de los restantes, es decir, ellos sirven para estructurar inicialmente un discurso de transformación educativa pero también pueden incorporar a los demás elementos mencionados en la tipología expuesta. Los ejes a los que hacemos alusión son los siguientes:



El eje transversal da cuenta de la oposición entre la *democracia*, entendida como orden consensual construido y evaluable por la ciudadanía, tanto a partir de sus procesos como de sus resultados, y la de *tecnocracia*, concebida como un conjunto de juicios de objetividad cuya existencia y evaluación se realiza por una elite o grupo restringido en torno la eficiencia y eficacia de sus resultados, sin mayor alusión a los procesos cualitativos implicados ni a las lógicas y subjetividades de los actores del proceso.

El eje horizontal da cuenta de la oposición entre *globalización* entendida como un proceso de acceso del individuo y de la comunidad a un contexto de creciente heterogeneidad y de diversidad cultural, valórica y económica, y la *integración* concebida como un proceso de creciente asimilación del individuo a un contexto homogéneo y definido como autodelimitado, autoreconocible y comunitario por el las posibilidades del Estado-nación.

De esta manera entonces los procesos de Reforma Educativa tanto en Chile como en América Latina puede ser interpretado desde cada uno de estos cuatro conceptos:

1. Las transformaciones educativas actuales enfocadas desde la democracia: esta perspectiva corresponde a parte del ideario educativo de las sociedades modernas estructurado en torno a tres objetivos: la igualdad de oportunidades en sociedades profundamente desiguallitarias, la potenciación de actores sociales y la ampliación de la esfera de libertad de acción, de pensamiento y de discernimiento del individuo³⁵.

Gran parte del ideario de los sistemas educativos surgidos en Europa durante este siglo y en América Latina a partir del Estado benefactor, obedecen a este enfoque. La educación surge como un espacio de igualdad e integración social que aminora las fuerzas desintegradoras de otros procesos sociales inequitativos, basados en la acción del mercado.

De acuerdo a este enunciado, las actuales transformaciones educativas latinoamericanas pueden ser entendidas también como un proceso de desarrollo democrático de la sociedad. Los argumentos de igualdad de oportunidades y equidad social en relación al proceso educativo, se vinculan con esta idea. El trasfondo central es la reconceptualización de la escuela como un recurso de la sociedad para disminuir las inequidades de origen y adquiridas por la clase social, así como aquellas producto de discriminaciones de género, étnicas o de otro tipo. Así, la equidad como concepto central de este principio es parte de un discurso que se justifica prioritariamente desde el desarrollo democrático por sobre uno que alude a la adecuación de los individuos a la transformación productiva.

2. Las transformaciones educativas actuales enfocadas desde la tecnocracia: la educación es visualizada aquí fundamentalmente como un insumo para el nuevo modelo de desarrollo. El actual discurso de cambio educativo por lo tanto puede ser entendido en un sentido similar a lo que fue la teoría del capital humano en la década del 60³⁶. En efecto, una parte importante de tal discurso se fundamentaría en el aumento de la competitividad de los países mediante la habilitación del recurso humano. Es posible así observar una lectura y una justificación de las reformas educativas en América Latina tendiente a interpretar a la educación como un insumo indirecto al incremento productivo mediante la capacitación de la mano de obra. Una

³⁵ Nos parecen representativos de este enfoque el texto de Tedesco, J.C, 1998 (en particular el capítulo 3 de este texto *La política educacional y la equidad social p. 15-28*) y también J.E. García Huidobro, 1998 (en particular el capítulo *Las reformas educativas y la equidad, p. 38-42*). También se relacionan los aportes recientes de Touraine, A, 1998 y de Dubet, F, 1998.

³⁶ En particular el aporte de Becker, G, **Human Capital**, The University of Chicago Press, 1964.

parte importante del discurso base de CEPAL-UNESCO³⁷ puede, a nuestro parecer, ser entendido desde esta perspectiva.

Nos parece importante señalar que desde la lectura tecnocrática de las transformaciones educativas se observa aquí la ausencia de un ideario educativo autónomo desde el campo político y desde las ciencias sociales, subsumiéndose la educación a las exigencias del nuevo modelo de desarrollo. Al respecto tal vez la expresión de Rosa María Torres clarifica este punto afirmando que la propuesta de mejoramiento de la calidad de la educación en particular aquella que proviene del Banco Mundial es *una propuesta formulada por economistas para ser ejecutada por educadores: el discurso económico versus el discurso pedagógico*³⁸. La misma autora explicita lo anterior: *las propuestas del Banco Mundial para la educación son propuestas hechas fundamentalmente por economistas y desde la lógica y el análisis económico. La relación costo- beneficio y la tasa de retorno constituyen las categorías centrales desde las cuales se define el quehacer educativo, las prioridades de inversión (niveles educativos e insumos a considerarse), los rendimientos, y la calidad de la misma.*³⁹

3. Las transformaciones educativas actuales enfocadas desde la integración social: desde este principio las transformaciones educativas vigentes en América Latina se legitimarían en torno a una finalidad cívica (¿civilizadora?) de los sistemas educativos: el orden ciudadano y la integración de las sociedades en torno al ideario del progreso y la modernidad⁴⁰

Esta idea recorrió gran parte del siglo XX e impulsó el crecimiento de los sistemas educativos en todo el mundo en torno a un proyecto de unidad política-cultural y económica como el Estado – nación. La idea de la educación como integración social a una realidad supra-individual, y con ello como una generación de ciudadanía normativa es una realidad que sigue vigente y que es útil para una cierta interpretación de las transformaciones educativas actuales.

La expresión más clara de esta interpretación se da en la combinación entre los elementos de aumento de la competitividad individual y colectiva y la integración social a través de la primera. En efecto, en el caso chileno, y en particular en los programas educativos innovadores a partir del retorno a la democracia en 1990, es posible identificar una agenda de integración social que pasa necesariamente por el aumento de las competencias individuales y la interiorización de normas y valores para posibilitar -a partir del ejercicio de las mismas- una inserción de los individuos en el mercado laboral y en la vida cívica del

³⁷ CEPAL-UNESCO, 1992.

³⁸ Torres, R.M, 1995, p. 9.

³⁹ Torres, R.M, Op.cit, p. 10

⁴⁰ J.C. Tedesco, 1996.

país⁴¹.

A nuestro parecer esta perspectiva sigue presente en la justificación de gran parte de las transformaciones educativas actuales, pero supeditada al incremento del capital humano en términos productivos. Esto último por cuanto la interpretación dominante en América Latina subordina la integración social a la inserción laboral y económica. Distinto es el caso de debates europeos contemporáneos que continúan autonomizando la integración social como un objetivo independiente de la educación en torno al ejercicio de la ciudadanía y de los derechos cívicos⁴², en palabras de los autores citados: *(la) educación es considerada (en el análisis que presentan) como un medio para producir cohesión social y condiciones para la solidaridad*⁴³.

4. Las transformaciones educativas enfocada desde la globalización: esta interpretación de la transformación educativa en América Latina asume no sólo la existencia sino la preponderancia de una transformación radical y reciente en los distintos escenarios en los que a corto plazo se desempeñarán los individuos y los países. Este escenario está marcado por la superación del Estado-nación no sólo en los ámbitos económico sino también cultural y valórico.

Las transformaciones educativas necesarias desde esta perspectiva se justifican y están correctamente encaminadas en tanto consideren este nuevo escenario y en particular en tanto acerquen a los individuos a los códigos de la modernidad, y le otorguen las herramientas necesarias para superar la contingencia local y para enfrentar la heterogeneidad así como el cambio y la innovación constante que impone la relación con el mundo global. Parte del discurso de CEPAL-UNESCO clarifica a este respecto: *"toda la población debe estar capacitada para manejar los códigos culturales de la modernidad, o sea, el conjunto de destrezas para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna"*⁴⁴.

Esta perspectiva ha sido interesantemente fundamentada por autores y escritos posteriores a 1995, fecha a partir de la cual la discusión globalizadora adquiere una gran importancia tanto en Chile como en América Latina en lo que se refiere a política pública. Nos parece ilustrativo de este enfoque el aporte de Brunner (1998) que conceptualiza la globalización cultural como la expresión de cuatro fenómenos interrelacionados: i) la

⁴¹ Por ejemplo: "...el nuevo principio de equidad que inspira la actual política (educacional) es que la oferta real de igualdad de oportunidades educativas para grupos con muy distintos capitales culturales, requiere asignar más recursos y prestar atención especial a los grupos social y culturalmente más pobres del país...(se requiere atender) las necesidades de crecimiento de las personas y sus requerimientos de integración moral y cognitiva", en MECE, Orientaciones básicas, objetivos y componentes del programa MECE-MINEDUC, Santiago, 1992, p. 9.

⁴² Ver por ejemplo Lindbland, S, y Popkewits, T, 2000.

⁴³ Lindbland, S y Popkewits, I, Op. Cit, p. 5.

⁴⁴ CEPAL-UNESCO, 1992, p.157.

universalización de los mercados; ii) el modelo democrático como organización ideal de la polis; iii) la revolución de las comunicaciones que lleva a la sociedad de la información; iv) la creación de un clima cultural particular: la posmodernidad.⁴⁵

También puede considerarse en esta perspectiva, aún cuando desde un discurso indirecto a la educación el texto de Flores, Espinosa y Dreyfus⁴⁶ que nos parece importante por la influencia del primero de ellos en la discusión pública chilena. De los últimos autores autores es posible recoger un elemento que va muy directamente conectado con la legitimación de las transformaciones educativas a partir de la globalización: nos referimos a la noción de sujeto emprendedor que alude al desarrollo de una capacidad innovativa constante en los sujetos justificada por un entorno en constante transformación y que no es controlable a través de las estructuras tradicionales del Estado-nación.

5. Hipótesis sobre la denominación de cuatro discursos referidos a las transformaciones educativas actuales

Finalmente proponemos cuatro hipótesis referidas a igual número de interpretaciones de las transformaciones educativas en curso tanto en Chile como en América Latina. Cada una de estas interpretaciones surge de la combinación de los ejes ya expuestos.

Lo que nos parece relevante y explicativo es algo que venimos insinuando hace algunas páginas y es que cada combinación da lugar a un discurso preponderante para legitimar la transformación educativa. Al mismo tiempo, cada uno de estos discursos releva un aspecto o contenido de la transformación en curso al mismo tiempo que propone implícitamente, una serie de indicadores a partir de los cuales ésta debe ser evaluada. El esquema resultante es el siguiente:

⁴⁵ Brunner, J.J., 1998.

⁴⁶ F.Flores, C. Espinosa y H. Dreyfus, 2000.



- a) La combinación entre el principio *democrático* y el de *globalización* aplicados a la justificación de las transformaciones educativas genera lo que podemos llamar un **discurso post-moderno** de las mismas. Nos referimos por tal a la legitimación de la transformación educativa en curso desde una profundización democrática que, para ser efectiva, debe superar los requerimientos de aprendizaje asumidos como válidos hasta el momento, tanto los de tipo cognitivo como valóricos.
- b) La combinación entre el principio *democrático* y el de *integración* a propósito de la justificación de las transformaciones educativas actuales genera lo que aquí denominamos un **discurso ciudadano** de la transformación educativa. Este discurso pone su énfasis en torno a la legitimación de los contenidos de la educación como de su estructura en torno a objetivos de equidad social al interior de la sociedad nacional. La transformación educativa se entiende prioritariamente en torno al cumplimiento de derechos ciudadanos aún pendientes, en particular en la población más pobre.

⁴⁷ O.P.T.E.: Objetivo prioritario de la transformación educativa.

- c) La combinación entre el principio de integración y el de tipo *tecnocrático* daría lugar aquí a un **discurso integrador-mercantil** puesto que la transformación educativa en marcha se legitimaría en torno al mejoramiento de las condiciones de integración de los individuos al mercado laboral. Desde este discurso la transformación educativa es un imperativo puesto que, con anterioridad a ella misma se ha producido una transformación del mercado laboral y la permanencia de tal desajuste entre la educación y el empleo explica gran parte de los problemas de integración de los individuos y de insuficiente productividad de los países.
- d) Finalmente la combinación entre el principio *tecnocrático* y la *globalización* da lugar a un discurso que hemos llamado **competitivo-innovador**. En efecto la justificación que de este discurso surge en torno a la transformación educativa en curso se refiere a la necesaria competitividad de los países en un contexto globalizado. Este discurso competitivo alude fundamentalmente a cambios en los contenidos de la educación y en los procesos de generación de la oferta educativa, tratando de que los primeros habiliten a los individuos para la productividad competitiva y que la segunda se oriente hacia la generación, en los individuos, de competencias renovables y valoradas por los mercados internacionales

BIBLIOGRAFÍA

Aedo, C y O. Larrañaga, *Políticas sociales: un marco conceptual para el análisis*, en **Revista de Análisis Económico**, Vol 8, N 2, 1993, p. 137-147.

Arellano, J. P., **Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924-1984**, CIEPLAN, Santiago, 1985.

Bilbao, A; *La lógica del Estado de bienestar y la lógica de su crítica: Keynes y Misses*, en **Papers**, N 34, Universitat Autònoma de Barcelona, 1990, p. 13-29.

Bourdieu, P y J.C, Passeron , **Los estudiantes y la cultura**, Labor, Buenos Aires, 1973.

Bowe, R., S. Ball y S. Gewirtz, *La elección de los padres, el consumo y la teoría social: el funcionamiento de los micromercados en la educación*, en *Propuesta Educativa* p. 53-59, N° 14, FLACSO; Buenos Aires 1996.

Bresser, L., **Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State**, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washinton DC, July 1996.

Brunner, J.J, **Globalización cultural y posmodernidad**, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1998.

Brunner, J.J y C. Cox, *Dinámicas de Transformación en el Sistema Educativo de Chile*, en J. Puryear y J.J. Brunner, **Educación, equidad y competitividad en las Américas: un proyecto del Diálogo Interamericano**, OEA-Interamer, 1995, p. 101-152.

Bulmer-Thomas, V, **El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza**, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

Casassus, J, *¿Debe el estado ocuparse aún de la educación? Análisis desde las dimensiones de la regulación y la legitimación*, Boletín 30, **Proyecto principal de Educación en América Latina y El Caribe**, abril 1993 p. 51 –59.

CEPAL-UNESCO, **Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**, CEPAL, Santiago, 1992.

Corvalán, J, *El discurso global del Estado chileno actual en política social* en **Cambios y Permanencias en la Intervención Social en Chile**, Universidad Católica de Lovaina, tesis de doctorado, 1996.

Cox, C., *Políticas Educativas y Principios Culturales. Chile 1965 – 1985*, CIDE, Santiago, 1987.

Dubet, F, **En la escuela. Sociología de la experiencia escolar**, Losada, Buenos Aires, 1998.

Espínola, V, *Decentralization of the Education System and the Introduction of Market Rules in the Regulation of Schooling. The case of Chile*, CIDE, Santiago, 1992.

Fiske, E, *Decentralization of education. Politics and consensus*, The World Bank, Washington D.C, 1996.

Flores, F, C. Espinosa y H. Dreyfus, **Abrir nuevos mundos: iniciativa empresarial, acción democrática y solidaridad**, Taurus, Madrid, 2000.

Franco, R et al, *Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile*, CEPAL, Santiago, 1995.

Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, **Propuestas para la Futura Política Social**, Santiago, 1999.

Forquin, J.L., *La sociologie des inégalités d'éducation. Principales orientations, principaux résultats depuis 1965*, en **Sociologie de L'éducation. Dix ans de recherches**, INRP, L'Harmattan, Paris, 1990, p. 19-58

Gajardo, M, *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década*, PREAL, Documento N° 15, Santiago, 1999.

García Huidobro, J. E, *Las reformas latinoamericanas de la educación para el siglo XXI*, Convenio Andrés Bello, Santafé de Bogotá, 1998.

Garretón, M.A, Martínez, J, **Universidades chilenas: historia, reforma e intervención**, SUR, Santiago, 1985

Hill, M. y Bramley, G, *Explaining the Welfare State*, en **Analysing Social Policy**, Blackwell, 1986, p. 22-37.

Hopenhayn, M, *Crisis de legitimidad en el Estado Benefactor* en **Ni Apocalípticos ni Integrados. Aventuras de la Modernidad en América Latina**, F.C.E, Santiago, 1995, p. 180 – 212.

Hopenhayn, M y Ottone, E, **El gran eslabón**, F.C.E, Buenos Aires, 1999.

Larrañaga, O, *Política Social en Chile durante la Transición a la Democracia 1990-93*,

Ilades, I-78, mayo 1994

Lautier, B, *L'Etat-providence en Amérique latine: utopie légitimatrice ou moteur du développement?*, en Marques-Pereira, B, **L'Amérique latine: vers la démocratie?**,p.97-128, Editions Complexe, Bruxelles, 1993.

Lindbland, S, y Popkewits, T, **Public discourses on education governance and social integration and exclusion: Analyses of policy texts in european contexts**, Uppsala Reports in Education 36, Uppsala University, January 2000.

Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI. Informe de la comisión nacional para la modernización de la educación, Santiago, Editorial Universitaria, 1995.

Medlin, C. A., *Aplicación de la lógica económica al financiamiento de la enseñanza: la experiencia de Chile con el subsidio por estudiante*, CEPAL, documento de circulación restringida, agosto 1997.

Mesa Lago, C, **La Seguridad Social en América Latina y el Caribe**, Santiago, CEPAL, 1985,

Núñez, I, *Tradición, Reformas y Alternativas Educativas en Chile, 1925 – 1973*.

Núñez, I, **Desarrollo de la educación chilena hasta 1973**, PIIE, Santiago, 1982.

Núñez, I, **El cambio educativo en Chile: estudio histórico de estrategias y actores**, 1920-1973, PIIE, Santiago, 1985.

Pozo, H, y Vergara, P, *Políticas sociales y extrema pobreza en Chile*, en *Proposiciones*, N° 18, Santiago, Ediciones Sur, 1990, p. 39-56.

Ramos, J, *Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina*, en *Revista de la CEPAL* 52, Santiago, agosto 1997.

Rossanvallon, P, **La Crise de L'Etat Providence**, Seuil, Paris, 1981.

Soto, F, *La historia del Ministerio de Educación. Evolución de la administración del sistema educacional chileno*, en, Cox, C., et al, **160 años de Educación pública. Historia del Ministerio de Educación**, MINEDUC, Santiago 1998, p. 11-56.

Tedesco, J.C, *Los desafíos de la transversalidad en educación*, en **Revista de Educación** N° 30, Madrid, 1996. P. 7-21.

Tedesco, J.C. *Reformas educativas en América Latina: discusiones sobre equidad*,

mercado y políticas públicas, Universidad de Talca, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional, Serie Estudios N° 14, Talca, 1998.

Touraine, A, *La escuela del sujeto*, en **¿Podremos vivir juntos?**, F.C.E, México, 1998.

Vargas, Jaime, *Mercado, competitividad y equidad en la educación subvencionada*, en **Persona y Sociedad**, Vol. IX, N 2, ILADES, Santiago, Agosto 1997, p. 59 – 69.

Von Hayek, F, *El ideal democrático y la contención del poder*, en **Revista de Estudios Públicos** N° 1, CEP, Santiago, 1980,

Weinberg, G, *Modelos educativos en el desarrollo histórico de América Latina*, UNESCO/CEPAL/PNUD, **Desarrollo y educación en América Latina y El Caribe**, Buenos Aires, Julio 1977.