

Un análisis de política de la política educacional¹

*José Joaquín Brunner*²

Universidad Diego Portales, Santiago de Chile / josejoaquin.brunner@gmail.com

Resumen

Lectura desde el punto de vista del análisis de políticas públicas de la reforma educacional propuesta en Chile por el Gobierno de la Presidenta Bachelet y en su Programa que obtuvo un amplio apoyo electoral. Se discute el cambio de paradigma propuesto por dicha Reforma, sus proyecciones, limitaciones y viabilidad.

PALABRAS CLAVES: Política educacional; Reforma educacional; Educación superior; Chile

Abstract

A policy analysis of educational policy. Reading from the standpoint of public policy analysis of educational reform in Chile put forward by the Government of President Bachelet and its program, which gained widespread electoral support. The paradigm shift proposed by this reform, projections, limitations and feasibility are discussed.

KEY WORDS: Educational policy; Education reform; Higher education; Chile

I

El *policyanalysis* --disciplina académica preocupada por explicar el desenvolvimiento de las políticas públicas desde su concepción hasta su terminación, y evaluar sus efectos e impacto-- formula una interesante distinción entre diversos tipos de continuidad y cambio de tales políticas atendiendo a varios factores: las ideas e ideologías que orientan las políticas, las medidas e instrumentos usadas para implementarlas, y el tamaño e intensidad de los cambios. De acuerdo con este enfoque pueden distinguirse tres órdenes de cambio de las políticas públicas.

Primero, cambios provenientes de calibrar un instrumento de política a la luz de la experiencia y de nuevo conocimiento, mientras los objetivos de esa política permanecen inalterados. Segundo orden: cambio de instrumentos dentro de una misma política como resultado de una evaluación negativa de su anterior aplicación. Tercero, cambios que incluyen los instrumentos, su ajuste y, sobre todo, los fines y metas de una política así como las ideas y supuestos tras de ella. Este último tipo de cambio ocurre solo raramente y recibe el nombre de 'cambio de paradigma' de una política pública sectorial (Hall, 1993).

Ilustraciones de estas modalidades de cambio --por ejemplo, de una política destinada a financiar los estudios universitarios-- son: cambio de primer orden, se reduce en un 50% la tasa de interés

1 Ponencia leída ante la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales, el 31 de marzo de 2014.

2 PhD en Sociología por la Universidad de Leiden, Profesor Titular de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile; Director de la Cátedra UNESCO sobre Políticas de Educación Superior con sede en dicha Universidad.

del crédito otorgado a los estudiantes elegibles; segundo orden, se reemplaza el instrumento del crédito estudiantil por un subsidio a la demanda consistente en becas de arancel para los alumnos con mayores necesidades y méritos; tercer orden, se pasa de una política de subsidio a la demanda y cobro de aranceles a una política de subsidio a la oferta y gratuidad de la enseñanza.

En la actualidad, una difundida hipótesis de investigación sostiene que en la educación chilena predominó--a lo largo de las últimas décadas-- un paradigma de política pública «neoliberal»³ al interior del cual se habrían practicado nada más que ajustes marginales de primer y segundo orden, prevaleciendo en general una fuerte dosis de continuidad.

Difiero de esta hipótesis. Considero que durante este período se introdujeron múltiples reformas, incluyendo acumulativamente cambios de primer, segundo y tercer orden en las políticas educacionales impulsadas por las sucesivas administraciones gubernamentales a partir de 1990 (Brunner, 2014; Cox, 2012, 2007, 2005; Ministerio de Educación, 2004). Como resultado, el sistema educacional chileno transitó hacia una cobertura universal en los niveles primario, secundario y terciario y el Estado asumió crecientemente roles evaluativos y de regulación, junto con financiar un fuerte incremento del gasto público en este sector (aumentó 7,5 veces en términos reales entre 1990 y 2013). Las metas, los medios y las medidas evolucionaron igual que las ideas y los supuestos de las políticas.

Hubo cambios de variable magnitud e intensidad en aspectos de institucionalidad, cobertura, infraestructura, insumos, docentes, directivos, currículo, medición y evaluaciones, gestión, modalidades de financiamiento, esquemas de apoyo, programas focalizados y desarrollo y fomento de capacidades. Esto, sin entrar a discutir los efectos y el impacto de largo alcance de las transformaciones desencadenadas por estas políticas en la sociedad chilena, su economía y cultura. A lo largo de este tiempo se introdujeron, además, cambios en las ideas y los supuestos paradigmáticos de la política institucional, particularmente en lo relativo a la gobernanza del sistema educacional; los componentes jerárquicos, competitivos y profesionales de su coordinación; la importancia del gasto público bajo la forma de subsidios a la demanda y oferta educacionales; el rol de los directivos y de la gestión escolares; la importancia clave de los esquemas y procedimientos de control y certificación de la calidad; la determinación de estándares; la evaluación de los desempeños y el valor de la investigación educacional.

Una mayor continuidad estructural, en tanto, se manifestó en la mantención de un régimen mixto de provisión educacional, con participación de organizaciones proveedoras estatales, privadas subvencionadas y privadas pagadas. En este último plano --el de la estructura del régimen de provisión-- una evolución sin saltos ni cambios de fondo (ni siquiera contemplados en la propuesta de la Escuela Nacional Unificada (ENU) de la Unidad Popular y la revolución socialista democrática del Presidente Allende) aparece como un proceso dependiente de la trayectoria (*pathdependent*), proceso donde más claramente se revela el peso de la historia y el condicionamiento de las opciones políticas presentes por las decisiones adoptadas en el pasado (Pierson, 2000, 1993). Pero aun en esta dimensión estructural, la aparente estabilidad del régimen se acompaña con

3 Empleo aquí el término 'neoliberal' tal como hacen los críticos de este vago fenómeno y por ende con la misma trepidación que declara Ball cuando en una extensa cita de citas declara: "Es uno de aquellos conceptos empleados tan ampliamente y con tal liberalidad que corren el riesgo de tornarse sin sentido. Lo que quiero decir aquí por neoliberalismo está bien expresado por Shamir (2008:3): Neoliberalismo, dice él, tratado no como una determinada doctrina económica ni tampoco como un conjunto de proyectos políticos concretos solamente. Más bien lo considero como un complejo, frecuentemente incoherente, inestable e incluso contradictorio universo de prácticas organizado en torno a un cierto imaginario del mercado como base base para 'la universalización de relaciones basadas en el mercado, con la correspondiente penetración en casi cualquier aspecto de nuestras vidas del discurso y/o práctica de la comodificación, acumulación de capital y lucro' (Carvalho y Rodrigues, 2006, citando a Wood, 1997)". Esta visión del neoliberalismo, agrega Ball, "reconoce conjuntamente las relaciones materiales como sociales involucradas, que son tanto el foco neo-marxista de la 'economización' de la vida social y de la creación de nuevas oportunidades de ganancia que Ong (2007) denomina neoliberalismo con 'N' mayúscula, como una analítica foucaultiana de la 'gubernamentalidad', en particular el gobierno de poblaciones a través de la producción 'voluntaria' de egos emprendedores, 'auto-gobernados', lo que Ong llama neoliberalismo con 'n' minúscula, que están reconfigurando las relaciones entre la gobernanza y lo gobernado, el poder y el conocimiento y entre soberanía y territorialidad (Ong, 2007:4)" (Ball, 2012:3-4).

cambios en el balance de la provisión estatal y privada, la interacción (y conflictos) de diferentes partes interesadas, las dinámicas de las preferencias individuales y la conciencia colectiva, los cambios en el campo del poder educacional y los efectos de la globalización en la determinación de estándares internacionales de rendimiento educacional.

II

¿Qué sucede entre tanto con el arribo en marzo de 2014 de una nueva administración de gobierno?

Sin duda, provoca una situación inédita en el sector: potentes pero vagos anuncios de las nuevas autoridades gubernamentales; incertidumbre y confusión entre los actores del sistema; abierta pugna entre rectores universitarios; discusiones en sordina entre expertos y una mezcla de altas expectativas y relativo escepticismo de la opinión pública.⁴

Al mismo tiempo puede decirse que hoy existe una coyuntura favorable para la reforma educacional: una nueva administración que proclama «un cambio de paradigma» de políticas para este sector, que cuenta con apoyo parlamentario y de opinión pública para impulsarlo, está en condiciones de respaldarlo con recursos provenientes de una reforma tributaria y enfrenta un conjunto de demandas movilizadas por grupos sociales y de interés con capacidad de presión. En estas condiciones se abre una ventana de oportunidad para provocar un cambio de tercer orden en la política educacional.

¿Cual aparece como el objetivo central de la nueva política educacional?

Empleando un concepto de Esping-Andersen (1990), uno de los pensadores socialdemócratas más reputados en el campo del análisis de políticas sociales, se trataría de «descomodificar»⁵ la educación en todos sus niveles. De acuerdo con este autor hay «descomodificación» cuando un servicio social se provee en virtud de un derecho y con independencia del ingreso monetario asociado a la posición ocupada por las personas en el mercadolaboral. Se pondría fin así --se postula-- con la mercantilización, privatización y comercialización en el ámbito de la educación, igual que con los negocios y el lucro con este bien.

Según el programa del gobierno, este proceso implica pasar de la educación como un bien de consumo que es posible transar en el mercado a un sistema educacional coordinado que ofrece garantías explícitas para los ciudadanos respecto del acceso, calidad y financiamiento de la educación en todos los niveles. En adelante el Estado asumiría un rol esencial como un agente activo «tanto en la entrega directa de servicios educativos, como en una estricta fiscalización del sistema». Ello convertiría a la educación pública en «motor y sello del proceso de la reforma estructural».⁶

Para producir este cambio paradigmático se prevé una serie de medidas. Las más importantes

4 Ver preguntas dirigidas por diversos actores del Estado, la sociedad civil y el sistema educativo al Ministro de Educación, diario El Mercurio, 6 de abril de 2014, pp. D4-D5.

5 Traducción del término inglés «*decommodification*», ampliamente empleado en la literatura neomarxista. A veces se utiliza también en castellano el concepto de «desmercantilización». Ambos refieren al fenómeno contrario a la «comodificación» o «mercantilización educativa», la cual consiste en «la transformación de la educación en mercancía, es decir, en un servicio que se compra y se vende en un entorno competitivo y que tiende a regirse por las leyes del mercado (por ejemplo, que los precios se fijen según modelos de oferta y demanda)» (Verger, 2013:270). Según este mismo autor, «los procesos de mercantilización cuentan con tres dimensiones constitutivas: la liberalización, la privatización y la comercialización», pero «también es posible que se generen procesos de desmercantilización.» (Ibidem). Una definición más general es la proporcionada por Fairclough (1992:207); según él, la comodificación es «el proceso por el cual el dominio y las instituciones sociales, cuyo propósito no sea la producción de mercaderías en el sentido económico restringido de artículos para la venta, no obstante pasan a organizarse y definirse en términos de producción, distribución y consumo de mercaderías». Para un tratamiento más general de las cuestiones atinentes a la mercantilización o comodificación de la sociedad, ver la colección de artículos en Schimank y Volkmann, (2012), en particular los artículos de Jessop (2012) en la tradición neomarxista y el de Schimank y Volkmann (2012) en la tradición neoweberiana.

6 Estas citas y otras del programa de la Presidenta M. Bachelet que aparecen más adelante corresponden a la versión oficial de este texto (pp. 14-21) disponible en: <http://www.emol.com/documentos/archivos/2013/10/27/2013102712016.pdf>

son: creación de los servicios locales de educación pública que se harán cargo de la educación municipalizada y creación de un servicio nacional descentralizado que les brindará apoyo; financiamiento fiscal reservado solo para establecimientos escolares y de educación terciaria sin fines de lucro; eliminación del copago en los establecimientos escolares; fin de la selección por motivos económicos, sociales y académico; avance gradual (6 años) hacia la gratuidad universal en la educación superior con gratuidad durante los próximos 4 años para estudiantes del 70% más vulnerable de la población; un ministerio o subsecretaría, una superintendencia y una agencia de calidad para la educación superior; acreditación obligatoria de carreras técnicas y profesionales (son alrededor de 9.500 actualmente) y un trato preferente para la financiación de las universidades y demás establecimientos del Estado.

III

El diseño de este nuevo paradigma genera variadas dudas e incertidumbres.

En primer lugar, si acaso es posible conjugar una política fuertemente Estado-céntrica con la subsistencia de un régimen mixto de provisión que tiene una amplia mayoría de matrícula y proveedores privados en los niveles escolar y superior. A su turno, estos últimos proveedores conforman una vasta y plural trama de organizaciones, localidades, barrios urbanos, hogares, proyectos formativos, tradiciones, contratos, intereses, afectos, identidades, expectativas y vínculos --con agrupaciones civiles, iglesias, comunidades, empresas, asociaciones gremiales y fundaciones-- trama inseparable de la trayectoria histórica del sistema educacional chileno y de su actual conformación.

El nuevo diseño de política declara que «el Estado seguirá respetando la existencia de un sistema mixto», pero con un rol --ha de suponerse-- de mero colaborador de una tarea que sería comandada y ejecutada centralmente por el Estado.

Por lo pronto, los sostenedores constituidos como personas jurídicas con fines de lucro--en cualquier nivel-- necesitarían reorganizarse forzosamente en los términos (aun desconocidos) que ordene la ley. ¡Es una empresa de gran magnitud! Adicionalmente, un número variable de establecimientos privados tendría que desaparecer o reducirse para dar espacio al crecimiento esperado de la educación estatal, sobre todo en un momento en que por razones demográficas la población infantil y juvenil esta disminuyendo visiblemente.

IV

Una segunda área de incógnitas se crea con la preferencia fiscal prometida a los establecimientos estatales y la manera cómo se concretaría en los niveles escolar y superior. Por ejemplo, construir un espacio auténticamente 'descomodificado' en el caso de la educación terciaria supone efectivamente gratuidad universal. Financiar esta sola medida más el gasto fiscal necesario para mantener el actual nivel operativo del subsistema de educación superior significarían pasar de un gasto público equivalente a 1,0% del PIB a 2,5% del PIB. Ningún país, ni siquiera los más ricos de la OCDE, exhiben un gasto público en su educación terciaria ascendente a dos puntos porcentuales del producto nacional. Ni aún los países nórdicos a pesar de tener un ingreso por concepto de impuestos superior a un 40% de su respectivo producto. Mientras tanto Chile, incluso computando la reforma tributaria, recaudaría en el futuro apenas un 24% del PIB. Dicho de otra forma: para garantizar gratuidad universal en el nivel terciario y asegurar un espacio íntegramente 'desmercantilizado', el Estado chileno tendría que gastar un 10,4% de su ingreso tributario anual, en comparación con Dinamarca y Finlandia que destinan un 4,3%. En breve: se trata de una quimera.

V

Por último, si realizamos un ejercicio prospectivo en el caso de la educación superior, ¿cual es el

escenario futuro más probable que podría resultar del nuevo 'paradigma de política' una vez que comience a traducirse en decisiones, legislación, regulaciones e instrumentos?

Mi hipótesis (Brunner, 2013) es que nos encaminamos hacia un escenario de cambios que, en lo esencial, beneficiará a las instituciones estatales y, enseguida, a las universidades privadas subsidiadas del CRUCH (G9).

Básicamente, la política gubernamental buscará --como ya vimos-- 'descomodificar' y ampliar el espacio estatal de la educación superior, mientras la mayoría de jóvenes y adultos continuará cursando sus estudios en instituciones privadas sin subsidio fiscal directo que operarían bajo un régimen de regulación y control más ceñido. Aquellas que se acrediten, convengan el precio de sus aranceles con el ministerio y reciban una cuota de alumnos vulnerables podrían acceder a un esquema público de becas y créditos.

Pienso que este escenario tiene una probabilidad relativamente alta de concretarse. Responde a las ideas y el discurso del fortalecimiento de la educación pública; favorece a un grupo poderoso de universidades; satisface parcialmente demandas del gremio estudiantil, y es la alternativa favorecida por los grupos técnico-políticos del recambio generacional que buscan extender su influencia en el campo ideológico de la política pública. Además su costo sería claramente inferior al de la gratuidad universal, pudiendo estimarse en un 0.5% del PIB.

¿Cuánto innovaría este escenario el panorama de nuestra educación superior?

Es paradójal: de materializarse introduciría efectivamente un nuevo paradigma a nivel local, al mismo tiempo que nos llevaría a algo bien conocido y arraigado en casi toda América Latina. Un sistema dual, público-estatal, con trato privilegiado y acceso gratuito por un lado y, por el otro, privado-de-mercado, con ingresos dependientes casi exclusivamente del cobro de aranceles y un apoyo fiscal variable a la demanda.

Dentro de este escenario hipotético pueden distinguirse dos modelos posibles aunque contrapuestos.

En un extremo el modelo brasileño: matrícula pública minoritaria, menos de un tercio del total, fuertemente selectiva y con un alto gasto fiscal por estudiante (tan alto como el gasto promedio de los países de la OCDE, en efecto). Al frente, un sector privado masivo con limitado apoyo a la demanda y proveedores con y sin fines de lucro, ampliamente diversificado.

En el otro extremo, el modelo argentino: matrícula pública mayoritaria (tres de cada cuatro estudiantes del sistema) y acceso libre y gratuito con reducido gasto por alumno (en la actualidad, menos de la mitad que en Brasil). Al frente, un sector privado de tamaño reducido, compuesto solo con proveedores sin fines de lucro que no reciben apoyo directo del Estado ni cuentan sus alumnos con un esquema público de créditos y becas.

Al medio caben diversas combinaciones posibles. ¿Hacia qué modelo podría inclinarse la política pública en el caso de Chile?

Imagino que hacia la conformación de un sistema dual de estilo brasileño, con fuerte presión de las universidades estatales para maximizar su ingreso fiscal, ofrecer gratuidad a sus alumnos, mantener la selectividad del ingreso (posiblemente con cuotas de discriminación positiva como acaban de introducirse en Brasil), y convertirse todas en universidades de investigación, fortalecer su inserción regional y cívica, alcanzando un gasto relativamente alto por estudiante.

Una incógnita mayor es la suerte que correrían las universidades privadas con subsidio del CRUCH (G9); si acaso similar a la de las instituciones estatales o una suerte algo menor. Según los anuncios más recientes de la autoridad de gobierno, todas las universidades del CRUCH, incluidas las privadas que allí se cobijan, tendrían un trato similar: serían todas gratuitas, competirían igual

que ahora por recursos para investigación pero las universidades estatales se verían favorecidos, adicionalmente, por algún tipo de fondos basales y por contratos de investigación con el gobierno.

En cuanto al sector privado sin subsidio fiscal directo (compuesto por universidades, institutos y centros), cabe imaginar que terminaría teniendo un tamaño menor al brasileño (¿entre la mitad y dos tercios de los alumnos?), pero sería más diferenciado verticalmente, compuesto solo por proveedores sin fines de lucro, menos concentrado y sujeto a un enjambre más denso de regulaciones. El Gobierno tendrá que decidir si acaso dispone de un esquema de ayudas estudiantiles para los alumnos de estas instituciones, su amplitud y los procedimientos para establecer el monto de las becas y créditos, condiciones de elegibilidad de los beneficiarios y modalidades de recuperación de los créditos otorgados.

VI

En conclusión, el anunciado 'cambio de paradigma' de las políticas educacionales tiene por delante tres desafíos mayores.

En primero lugar, debe aclarar y precisar sus bases doctrinario-ideológicas. Hasta el momento los enunciados de la reforma han podido sostenerse en medio de la ambigüedad, ofreciendo soluciones contradictorias entre sí, buscando tranquilizar expectativas encontradas y recurriendo a promesas que rápidamente cambian cuando cambian las audiencias. La consigna 'pasar de una educación de mercado --o mercancía-- a un derecho social garantizado' ha servido para articular exitosamente una retórica pero no da cuenta de la complejidad del fenómeno de 'descomodificación' o 'desmercantilización' al cual apunta. ¿Significa transitar de un régimen mixto de provisión a uno estatal? ¿O se dirige más bien a cambiar el balance entre proveedores fiscales y privados y, de ser así, en qué dimensiones, cuánto y cómo? ¿Un derecho social garantizado significa qué exactamente? ¿Cómo se espera combinar en la práctica las expresiones de ese derecho con la libertad de las familias para elegir la educación de sus hijos, con el pluralismo de los proveedores, con las libertades de enseñanza y aprendizaje, con la autonomía de las organizaciones universitarias y de la administración de los establecimientos escolares? ¿Hasta dónde debería extenderse la 'descomodificación'? Por ejemplo, ¿implica el fin de todo tipo de negocios lucrativos con el saber y los conocimientos, el registro de patentes, el cobro de aranceles en los programas de posgrado, la creación de fundaciones universitarias para la venta de servicios, las *jointventures* por parte de universidades con empresas, la creación de *spinoffs*, la transferencia de tecnologías, el pago de aranceles de matrículas en instituciones privadas sin fines de lucro, la venta de consultorías a organismos del Estado y/o a empresas? ¿Implica la prohibición para las organizaciones proveedoras de investigación y docencia superior de generar un excedente y usarlo conforme a las reglas de la autonomía universitaria? ¿Significa el fin de todo tipo de competencia en el sistema y, de ser así, cómo se evitarían las tendencias al conformismo y la burocratización de las organizaciones académicas?

En segundo lugar, la aplicación de este 'cambio de paradigma' representa un reto de gran magnitud en el ámbito de gestión de las políticas públicas y de la gestión a nivel de las organizaciones educacionales: escuelas, colegios, centros, institutos y universidades. Supone tener un programa claro de como llevar a la práctica las intenciones del gobernante y las decisiones adoptadas por los correspondientes órganos públicos. Implica un alto grado de coordinación y efectividad entre los agentes públicos envueltos en la implementación y la participación de decenas, cientos, de actores organizacionales en el terreno educacional más el involucramiento de diversas (y a veces poderosas) partes interesadas: partidos políticos, iglesias, comunidades locales, actores del ámbito regional, medios de comunicación, movimientos estudiantiles, colegios profesionales, corporaciones empresariales, etc.

Debe ir acompañada, además, por una carta de navegación o estrategia de aplicación y por un calendario que determine los tiempos y la gradualidad en la ejecución de las decisiones. Todo

este conjunto de factores, variables y determinaciones forma parte combinadamente de la implementación de las políticas. Mientras más ambiciosa y compleja la política o los cambios de política proyectados y por ende mayor el número de elementos y actores en juego, mayor también el riesgo de que se produzcan fallas de coordinación, efectos imprevistos (y aun perversos), fallas a nivel de los ejecutores finales y que la propia ejecución genere nuevos problemas malignos (*wickedproblems*), que son aquellos que los planificadores encuentran (o producen) más habitualmente y los cuales son: difíciles de precisar, no tienen una solución definitiva, ésta no es verdadera o falsa si no buena o mala, una vez aplicada genera consecuencias y deja huellas, no hay criterios claros y definidos para elegir entre soluciones posibles, cada problema maligno es único, la manera de explicarlo (y siempre hay múltiples maneras de hacerlo) determina en parte su resolución, el planificador-implementador no puede avanzar por ensayo y error y por tanto, al proceder a la implementación, no puede equivocarse (Rittel y Webber, 1973). Y, sin embargo, la experiencia muestra que el camino de la decisión a la implementación está, como el camino al infierno, empedrado con buenas intenciones. No puede sorprender, por lo mismo, que en las discusiones sobre los riesgos que enfrenta la 'gran reforma' educacional ofrecida por el actual gobierno surja reiteradamente la metáfora del *Transantiago*, un ejemplo paradigmático de fracaso rotundo de una política pública chilena y del desaguado que puede causar un plan gubernamental mal concebido y peor implementado.

Lecciones aprendidas que registra la literatura muestran, por ejemplo, que: (i) implementación es un continuo entre conducción central y autonomías locales; (ii) por lo mismo importan en igual medida los objetivos definidos centralmente y el control jerárquico ejercido de arriba-abajo que las preferencias de los burócratas al nivel de la calle (*streetlevelbureaucrats*) y las negociaciones dentro de las redes de implementación; (iii) la implementación no es un proceso puramente técnico sino que, en sí mismo, un proceso político que interactúa con los objetivos definidos en el vértice, pudiendo alterarlos o acomodarlos de múltiples maneras; (iv) por lo anterior, debe considerarse que los procesos de implementación se hallan condicionados adicionalmente por las demás políticas en curso y por el desenvolvimiento del ciclo económico; (v) tanto la formulación como la decisión e implementación de políticas están determinadas no solo por los representantes políticos y sus actos de gobierno sino que dependen asimismo, en medida importante, de los mandos y funcionarios ministeriales superiores y de otros organismos públicos, los cuales tienen sus propias visiones e intereses; (vi) la implementación es particularmente sensible, además, a la actuación de los intereses corporativos o grupos de presión que buscan controlar y orientar la aplicación de las políticas ya decididas de manera que sean favorables (o lo menos perjudiciales posible) a sus mandantes; (vii) por último, la implementación de las políticas es también un ejercicio de interpretación de las instrucciones contenidas en el programa que se debe ejecutar, interpretaciones que tienen lugar en todos los niveles de la implementación y con la participación de múltiples agentes y partes interesadas que intervienen, los cuales deben negociar el sentido de las políticas o de los cambios buscados (Plüzel y Treib, 2012)

Cada una de estas lecciones puede fácilmente utilizarse para iluminar los riesgos que deberá sortear la formulación, decisión e implementación del 'cambio de paradigma' de la política educacional impulsada por el gobierno. Las próximas decisiones que se adopten en relación a la modificación del estatuto jurídico de los sostenedores e instituciones no-universitarias de la educación superior ('fin del lucro') o para evitar la selección en las escuelas ('fin de la selección') tendrán que ser implementadas a nivel local por varios miles de establecimientos privados, al igual como ocurrirá con el prometido proceso de 'desmunicipalización' y creación de los 'servicios locales de educación pública'. Intentos anteriores de alterar el estatuto jurídico de los proveedores privados (obligación del 'giro único') y de poner fin a la selección son un buen ejemplo de como la implementación choca con múltiples resistencias, obstáculos, negociaciones y conflictos que terminan por distorsionar o confundir el propósito original de los decisores de estas políticas. O bien considérese la intención gubernamental de modificar de raíz el esquema de financiamiento de la educación en todos los niveles. Las medidas que se adopten –trátese del fin del copago, el

inicio de la gratuidad universal en la educación superior, un aumento importante de la subvención, etc.-- suponen no solo una exitosa reforma tributaria en cuanto a la recaudación de impuestos si no, además, una economía en continuo crecimiento durante los próximos años, precios altos del cobre, una elevada tasa de inversión, etc., elementos todos que operaran con total independencia de la voluntad de los decisores y ejecutores de las políticas educativas.

Un último ejemplo de aplicación lecciones aprendidas se halla desde ya a la vista. Tiene que ver con la actuación de los principales actores del campo educacional, de las distintas partes interesadas y los diversos grupos de interés y presión que actúan en el ámbito donde serán diseñadas y decididas esas políticas y luego implementadas a lo largo de los próximos años. Considérese por un momento lo que ha venido ocurriendo en el campo de la educación superior, donde el 'cambio de paradigma' de la política involucra modificar el contrato del Estado con las instituciones --estatales y privadas con y sin subsidio fiscal directo-- y alterar el esquema de financiación de las organizaciones, su régimen de supervisión y rendición de cuentas, las modalidades de su acreditación, las reglas de cooperación y competencia, el estatuto jurídico de una parte importante de los proveedores, etc.

Los varios y a veces contradictorios enunciados de la autoridad gubernamental respecto de estos cambios han generado --incluso antes de que dichos cambios hayan sido precisados o puestos por escrito para la deliberación pública-- una inaudita movilización en el campo de poder de la educación superior. Se han pronunciado (en entreverada polémica) los rectores universitarios y sus organismos gremiales, el consejo de rectores técnicos, el movimiento estudiantil y sus federaciones y confederación, distintos grupos de académicos y expertos, senadores y diputados, decanos y directores de organismos académicos, jefes de partidos políticos, el cardenal y algunos obispos y otros representantes eclesiásticos, ex ministros de educación, las páginas editoriales de los principales diarios, diversas partes interesadas, las redes sociales y la blogósfera.

La contienda que se anuncia es doctrinario-ideológica, de narrativas y retóricas, de tradiciones y proyectos, de intereses y por el financiamiento, de fracciones incumbentes y contendientes en el campo intelectual, de reputaciones institucionales y por oportunidades de crecimiento, de argumentos y por la atención del gobierno y la opinión pública, de fuerzas y por recursos simbólicos. Es, en breve, una lucha de poder en forma.

Santiago de Chile, 21 de abril de 2014

Referencias

- BALL, S. J. (2012) *Global Policy Inc. New Policy Networks and the Neo-Liberal Imaginery*. Abingdon: Routledge.
- BRUNNER, J. J. (2014) "Medio siglo de transformaciones de la educación superior Chilena: Un estado del arte del análisis." En A. Bernascono, ed. (en prensa).
- BRUNNER, J. J. (2013) "¿Cómo se viene la mano? Posibles escenarios futuros de la educación superior chilena". *Clave de Políticas Públicas*. Nº 16, pp. 1-16. Disponible en: http://www.politicaspUBLICAS.udp.cl/media/publicaciones/archivos/375/Como_se_viene_la_mano__Posibles_escenarios_futuros_de_la_educacion__superior_chilena.pdf (Acceso: 11/12/2014)
- COX, C. (2012): "Política y políticas Educativas en Chile 1990-2010". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 21, no. 1, pp. 13-43. Disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S0797-97892012000100002&script=sci_arttext (Acceso: 11/12/2014)
- COX, C. (2007) "Educación en el Bicentenario: dos agendas y calidad de la política". *Revista Pensamiento Educativo*. Vol. 40, no. 1, pp. 175-204.
- COX, C., ed. (2005) "Las políticas educativas de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX". En Cox, C., ed. (2005) *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*. Santiago: Editorial Universitaria, 2ª ed., pp. 19-113.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey, N.J.: Princeton University Press.
- FAIRCLOUGH, N. (1992) *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.
- HALL, P. A. (1993) "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain". *Comparative Politics*. Vol. 25, pp. 275-296.
- JESSOP, B. (2012) "Understanding the "Economization" of Social Formations". En Schimank, U. & Volkmann, U., eds. *The Marketization of Society: Economizing the Non-Economic*, Welfare Societies Conference Paper. Bremen: Forschungsverbund "Welfare Societies", pp. 5-36.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2004) *La Educación Chilena en el Cambio de Siglo. Políticas, Resultados y Desafíos. Informe Nacional de Chile*. Santiago: Oficina Internacional de UNESCO. Disponible en: http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/English/Natreps/reports/chile_part_1.pdf (Acceso: 11/12/2014)
- PIERSON, P. (2000) "Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics". *American Political Science Review*. Vol. 94, pp. 251-67.
- PIERSON, P. (1993) "When effects become cause. Policy feedback and political change". *World Politics*. Vol. 45, no. 4, pp. 595-628.
- PÜLZL, H. & TREIB, O. (2007) "Implementing Public Policy". En Fischer, F., Miller, G. J. y Sidney, M. S., eds. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, pp. 89-107.
- RITTEL, H. & WEBBER, M. (1973) "Dilemmas in a General Theory of Planning". *Policy Sciences*. Vol. 4, pp. 155-169.
- SCHIMANK, U. & VOLKMANN, U. (2012) "Economizing and Marketization in a Functionally Differentiated Capitalist Society – A Theoretical Conceptualization". En Schimank, U. & Volkmann, U., eds. *The Marketization of Society: Economizing the Non-Economic*. Welfare Societies Conference Paper. Bremen: Forschungsverbund "Welfare Societies", pp. 37-63.
- VERGER, A. (2013) "Políticas de mercado, Estado y universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la educación superior". *Revista de Educación*. Vol. 360, pp. 268-291.