

LAS REFORMAS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA: CLAVES PARA SU COMPRENSIÓN

Edison Ortiz González

Profesor Magíster Universidad de Santiago de Chile

Email: edison.ortiz@usach.cl

RESUMEN

La actual administración que encabeza la presidenta Michelle Bachelet comprometió en su programa de gobierno la implementación de una serie de reformas cuyos ejes serían educación, reforma tributaria y una nueva constitución y cuyo propósito era construir “un Chile de todos”. La plataforma programática pensaba encarar las desigualdades existentes pues en su entorno se tenía la convicción que la desigualdad hacía insostenible la convivencia y la paz social del país y nuestro desarrollo como nación. Este artículo pretende revisar el derrotero por el que han seguido esas promesas, y contrastarlas con otras experiencias históricas similares.

Palabras clave: programa de gobierno, reforma, constitución, educación, modelo económico, Michelle Bachelet.

ABSTRACT

Reforms in a Historical Perspective: Keys for Understanding

The current administration headed by President Michelle Bachelet promised in its government program to implement a series of reforms whose axes would be education, tax reform and a new constitution having the purpose to build "a Chile for everyone". The programmatic platform was meant to address inequalities thus in its environment, existed the conviction that inequality was making conviviality untenable as well as the country's social peace and development as a nation. This article reviews the course that these promises followed and compares them with other similar historical experiences.

Keywords: government program, reform, constitution, education, economic model, Michelle Bachelet.

Introducción

El programa de gobierno de Michelle Bachelet asumió en 2013 un diagnóstico crítico de la situación del país luego de casi un cuarto de siglo de restauración democrática: “Hoy las desigualdades atraviesan las más amplias esferas de la sociedad chilena e impiden que

todos los chilenos y chilenas se incorporen al desarrollo y puedan llevar adelante sus propósitos y proyectos individuales y familiares. Hoy nuestro país está cruzado por enormes diferencias de oportunidades, con un inadecuado acceso a los servicios públicos, con privilegios y abusos de unos pocos por sobre el interés de la mayoría” (Bachelet, 2013: 8). En el programa de Michelle Bachelet se postuló realizar reformas de fondo, entendiendo por tales las que se abordarían en educación, tributos y nueva constitución. En educación se señalaba que había una profunda deuda con la calidad de la misma que se proponía mejorar transversalmente a la vez que reposicionar el sistema público en todos los niveles prometiendo una mejor educación por medio de un sistema más integrado y equitativo, que no deje, como ocurre hoy, rezagados y excluidos. Se reconocía que el esfuerzo que haría el nuevo gobierno significaría un mayor gasto público permanente y se pensaba que su costo oscilaría entre 1,5 y 2 puntos del PIB. La mayor calidad educativa redundaría en el fin progresivo de la segregación y fortalecería la inclusión; se prometía, también, la gratuidad universal, así como la eliminación del lucro en todo el sistema educativo. Para ello se partía de la concepción de la educación como un derecho universal que era un deber del Estado garantizar y fortalecer. Por tal motivo, la propuesta programática, enfatizaba el fortalecimiento del rol estatal así como el de la educación pública como motor y sello del proceso de reforma estructural que se buscaba promoviendo la integración y la inclusión. Las principales medidas propuestas (Ortiz, 2014) fueron desde un comienzo objeto de polémica pues se consideró que la *bajada* de la reforma no daba cuenta del tamaño del titular, pues abundaba la creación de subsecretarías –parvularia, educación superior–, agencias –calidad superior, servicios locales de educación, CFT estatal, centros de entrenamiento– y superintendencias. Sin embargo, nada se decía del papel, ni la articulación que cumplirá en ese nuevo entramado, el Ministerio de Educación (Mineduc) actualmente jibarizado por la propia Concertación, en sus distintos niveles. No quedaba claro, además, si con las medidas propuestas se terminará dando el tiro de gracia al histórico papel estatal consagrado desde la constitución de 1833, suplantándolo ahora por una serie de servicios y agencias cuya autonomía y escasas atribuciones harían inviable la aspiración de más regulación en el área o si ellas solo eran la expresión de ideas fuerza que circulan, pero que no dan cuenta, ni consideran, la arquitectura estatal en educación, haciendo que las propuestas tornen aún más confuso el panorama en este eje programático clave. A propósito del lucro, salvo la declaración, no se vislumbraba una intención por evaluar profunda y concienzudamente el marco normativo implementado por la propia Concertación a partir de la Ley 20.248, cuya desprolijidad y abuso en el uso de los recursos derivados de la SEP por parte de los sostenedores, ha sido cuestionado permanentemente por Contraloría, denunciados en los medios y criticados por los expertos. Lo que sí quedaba claro en el grueso de sus anuncios es que había un programa en el área con buenos titulares, pero cuyos detalles no daban cuenta de la magnitud de los anuncios y del reclamo ciudadano por más regulación. Se sostenía, además que el costo de la reforma que se esperaba ejecutar sería de aproximadamente U\$ 8.500 que serían aportados por una parte significativa de la reforma tributaria, segunda gran promesa gubernamental.

Dicha transformación implicaría un gran incremento del gasto público y sus objetivos serían: “Aumentar la carga tributaria para financiar, con ingresos permanentes, los gastos permanentes de la reforma educacional que emprenderemos, otras políticas del ámbito de la protección social y el actual déficit estructural en las cuentas fiscales; avanzar en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso. Los que ganan más aportarán más, y los ingresos del trabajo y del capital deben tener tratamientos similares; introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivos al ahorro e inversión y velar porque se pague lo que corresponda de acuerdo a las leyes, avanzando en medidas que disminuyan la evasión y la elusión” (Bachelet, 2013: 24). La meta de recaudación que se esperaba como la entrada en vigencia del conjunto de las medidas de la reforma tributaria sería de 3% del PIB. Esta meta se descomponía en 2,5% provenientes de cambios a la estructura tributaria y 0,5% como resultado de la aplicación de un conjunto de medidas que reducirían la evasión y la elusión. En definitiva la mayor tributación producto de las diversas medidas que se implementarían debía aspirar a recaudar los U\$ 15.000 millones de dólares que valdrían el conjunto de las medidas propuestas. U\$ 8.200 serían aportados por la propia reforma tributaria constituyéndose en la más importante fuente de aporte al financiamiento; la segunda fuente de ingresos provendría de recursos derivados de la proyección del gobierno central que aportaría U\$ 4.700 millones de dólares y finalmente U\$ 2.200 que se obtendrían del ahorro fiscal y de las reasignaciones presupuestarias. Por cierto, las medidas propuestas en esta dimensión no pasaron inadvertidas y desde un comienzo diversos economistas plantearon sus dudas en primer lugar sobre la discutible equidad de las mismas y en segundo lugar, sobre la posibilidad real de alcanzar la recaudación esperada. Gonzalo Martner criticó la entrada en vigencia de la eliminación del Fondo de Utilidades Tributarias (FUT) a partir del 2018 cuando ya fuese otra administración la que estuviese en ejercicio; en segundo lugar, cuestionó la real dimensión en la recaudación que tendría el alza de la tasa de impuesto a las utilidades de las empresas de 20 % a 25 % cuando en particular, al mismo tiempo se estaba proponiendo la rebaja en el impuesto a la renta de los sectores profesionales de más altos ingresos. Es decir, la mayor tributación se reduciría por la segunda medida; en tercer lugar desconfió de la idea de continuar “insistiendo en incentivos al ahorro que no lo estimulan o muy poco, pero ciertamente aumentan la regresividad tributaria y, por último, la filosofía neoliberal implícita detrás de las medidas que solo apuntaban a equiparar el impuesto a la renta y a las utilidades de las empresas y no incluían la progresividad de los impuestos (Martner, 2013).

Por último la propuesta programática planteaba durante su mandato la elaboración de *una nueva Constitución*. Desde el entorno de la presidenciable se percibía que el actual marco institucional aún con sus modificaciones: “está sustentada en una desconfianza a la soberanía popular; de allí las diversas limitaciones a la voluntad popular mediante los mecanismos institucionales de contrapesos fuertes a dicha voluntad” (Bachelet, 2013: 30). El programa, entonces recogía el reclamo por una nueva carta fundamental, aunque era muy ambiguo en el itinerario mediante el cual se desarrollará el cambio. Solo se expresó que sería un proceso democrático, institucional y participativo. Uno de los aspectos relevantes del documento era el párrafo dedicado a la propiedad privada que quedaría reconocida con rango constitucional, pero que por lo mismo obliga a que su uso debe

servir al mismo tiempo al bien común. En esa línea, se reconocía la función social del derecho a la propiedad privada.

El programa de gobierno de la aspirante con más posibilidad de alcanzar por segunda vez La Moneda recogía así algunas de las demandas ciudadanas y estudiantiles que se vinieron expresando con mucha fuerza a partir de las movilizaciones estudiantiles de 2011 (Mayol, 2012: 21-27) y que sumieron en una profunda crisis al gobierno de Sebastián Piñera al punto que durante el mes de agosto de ese año la institucionalidad estuvo al borde de la crisis.¹ Las demandas por una nueva constitución que el movimiento estudiantil había enarbolado en la figura de una asamblea constituyente; el cambio en el modelo educativo y la recuperación del rol del Estado en la cartera y que se expresó durante las protestas bajo la consigna de “No al lucro”; así como la implementación de una reforma tributaria, no eran temas nuevos en la agenda pública chilena. En efecto, la discusión sobre el modelo institucional que nos regiría, el papel del Estado en la educación pública, y la desigualdad tributaria eran materias que ya habían estado presentes desde los albores de la patria y que incluso fueron parte de la agenda pública en el retorno a la democracia en 1989.

La manera de abordar los tres ejes programáticos centrales –las reformas de fondo según el programa–, sin producir una discusión profunda sobre un modelo que ya venía con problemas –la crisis asiática, la vivida durante el gobierno de Lagos, el episodio del gas argentino en 2006 o la que se gatilló a partir de 2008²– fue un desliz del equipo programático que se pagaría caro más tarde.

Los tres ejes abordados en su programa de gobierno tienen una larga historia en el país y han sido, en especial en épocas de crispación social, objeto de crítica, análisis y generación de propuestas. Su importancia en el debate hace necesario una profundización de los mismos y una disección de esos ejes en una perspectiva histórica que partiendo en los albores de la república, concluya explicando su contingencia y su importancia en la agenda pública contemporánea.

Educación: ¿Estado o Mercado?

Como ya se ha dicho desde sus orígenes como república, Chile le otorgó un papel fundamental al Estado en educación. Ésta fue vista como el instrumento que – en el dilema civilización o barbarie (Sarmiento, 2010: 13-24) – permitiría a la nación desarrollarse. La labor educativa se llevó a cabo a través de aquel instrumento en el cual el

¹ Datos provenientes de la encuesta de Adimark, correspondiente a Junio de 2015. (www.adimark.cl).

² “El mal llamado *modelo chileno* no goza de tan buena salud. Por el contrario muestra importantes vulnerabilidades. En efecto, es un modelo que excluye y reproduce al infinito las desigualdades, es crecientemente insustentable por la presión abusiva que ejerce sobre los recursos naturales no renovables y es cada día más dependiente de un solo producto, el cobre, y del dinamismo de una sola economía: China” (Martner y Rivera 2013:29-128)

racionalismo del siglo XVIII depositó tanto su confianza: la ley. De ese modo el incipiente Estado nacional lentamente fue absorbiendo funciones y prerrogativas que antes habían estado en la iglesia o en los cabildos. Es por ello que los diversos ensayos constitucionales del periodo incorporaron con más o menos énfasis el papel del Estado en el fomento, dirección e inspección de la misma. Ese espíritu quedó muy bien plasmado en la constitución de 1833 la que reglamentó más directamente la función pública de la educación en su artículo 153°: “la educación pública es una atención preferente del gobierno. El congreso formará un plan general de educación nacional”; en tanto el art. 154° señaló que: “Habrá una superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional, y su dirección bajo la autoridad del gobierno” (Aedo-Richmond, 2000: 50). Símbolo del interés del Estado en el ámbito educativo fue la fundación, primero, del Instituto Nacional, matriz para el conjunto de la educación pública y luego de la Universidad de Chile. Esta última, a su vez, desempeñaría un papel de superintendencia de educación y en el modelamiento de un orden racional (Serrano, 1994: 37-44).

Este afán racionalizador se tradujo en la creación de instituciones para reducir los espacios discontinuos o arbitrarios que tanto molestaban a los hombres de orden y así someter la vida social a procedimientos preestablecidos. De allí que la educación haya sido uno de los puentes claves para formar al hombre racional, ciudadano e individuo. Tal lógica, la educación como agente civilizador, incluso fue transferida a la naciente institución penitenciaria pues al interior de ella la escuela no solo quedó vinculada a la entrega de conocimientos aritméticos o de escritura sino que además es la base sobre la cual se articula la labor religiosa y el aprendizaje en los talleres... La escuela también era uno de los mecanismos que más intensamente reproducían la disciplina y el estado jerárquico que se deseaba socialmente. Quizá de ahí provenga la necesaria presencia en ella de grupos organizados conforme a ciertos patrones –tipo de penas, edad, intereses– y con maestros, ayudantes y vigilantes (Ortiz, 1996: 16-18).

La formación de un sistema nacional de educación respondió entonces, al afán racionalizador de los sectores ilustrados de la clase dirigente que aspiraban a ordenar desde el Estado una sociedad que era percibida caóticamente. En ese sentido era clave la formación de un sistema nacional de educación durante la república conservadora, cuya máxima expresión fue la creación de la Universidad de Chile, pues en nuestra elite había consenso sobre su significancia para el desarrollo y la formación de la población. Ese carácter –el Estado jugando un rol público importante en el área– se mantuvo a lo largo del siglo XIX y se fortaleció a comienzos del siglo XX con el surgimiento de un Estado más protector y en especial durante las administraciones radicales –“Gobernar es educar”– como quedo expresado en la constitución de 1925 que en su artículo 10°, inciso 7° declaró que “La educación pública es una atención preferente del Estado” y que “la primaria es obligatoria”, también que “habrá una Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del Gobierno” (Chile Constitución, 1925: 3). Al alero de dicho articulado legal se inició lentamente la reorganización y expansión del sistema educacional público que enfatizó su

cientifización, cuya expresión fueron los *liceos renovados*, así como la tendencia a una educación secundaria más moderna y cuya manifestación fue la aparición de los *liceos técnicos* que entre 1935 y 1950 vieron aumentar sus plazas desde 3.456 hasta 9.422 alumnos. En 1947 se creó una segunda Universidad pública, la Universidad Técnica del Estado (UTE).

Así como el Estado se reservó un papel importante en el desarrollo educativo, hay que reconocer que ya tempranamente –en particular debido al peso de las congregaciones religiosas– se reconoció constitucionalmente la libertad de enseñanza. De hecho los colegios privados nunca dejaron de existir y es más, ya en el siglo XIX la iglesia fundó la Universidad Católica (PUC, 1888), y a comienzos de 1920, nació también la de Concepción (UC), más tarde siguió la Católica de Valparaíso (UCV, 1928) y la Técnica Federico Santa María (UTFSM, 1929).

La educación chilena en la segunda mitad del XX, tuvo como desafíos la expansión de la cobertura del sistema formal, la diversificación de tipos de instituciones y de programas educativos, la tendencia a la modernización en los aspectos propiamente curriculares y la sucesión de políticas educativas y de reformas en la gestión, de muy diferentes signos (Borquez, 2010: 33).

Para velar por el correcto desarrollo de ese proceso se ratificó el rol estatal a través de la creación en 1953 de la Superintendencia de Educación Pública que tendría a su cargo la dirección superior e inspección de la educación nacional, bajo la autoridad del gobierno y sin perjuicio de las garantías que sobre esta materia consagró la constitución. Con respecto a la Educación Particular, la Superintendencia tuvo la supervigilancia de ella, velando porque realice su labor en conformidad a los objetivos e intereses. En términos generales, puede afirmarse que en el período, la matrícula creció más rápidamente que la población de las edades escolares, ya que la cobertura del sistema educativo evolucionó desde 26,2% de las personas de 0 a 24 años en 1950, a 49,9% en 1981 y a 54,1% en 1995.

Entre 1967 y 1968 se emprendieron en todas las universidades chilenas, procesos de reforma demandados e impulsados inicialmente por movimientos estudiantiles y acogidos primero por los académicos más jóvenes. Aunque se adoptaron nuevos objetivos generales para la docencia, tales como vinculación con la realidad nacional, fomento de la criticidad, formación liberadora, etc., la reforma no se expresó con mucha fuerza en el terreno propiamente pedagógico. Se modificaron planes y programas de estudio y se introdujo el llamado *currículo flexible*. Sin embargo, en los hechos no se revirtió el carácter profesionalizante de los estudios superiores ni la tradicional pedagogía universitaria. El gobierno de Salvador Allende, en sus dos primeros años, realizó serios esfuerzo por continuar la expansión de la cobertura del sistema y a democratizar la oferta educativa y la gestión del sistema, sin intentar una nueva reforma educacional, sino continuando la iniciada por el gobierno anterior. A comienzos de 1973, propuso las bases de una reforma propia, a partir de una doble fundamentación: la convicción que la expansión lineal del servicio educacional se haría insostenible si no se adoptaba una reestructuración del sistema y si no se reorientaban los objetivos y contenidos educacionales, especialmente

en enseñanza media; por otra parte, la voluntad de sectores del régimen para impulsar un cambio radical.

La propuesta, conocida como Informe sobre Escuela Nacional Unificada (ENU) y que en los aspectos propiamente pedagógicos, prácticamente recogía y profundizaba para el nivel básico la lógica de la reforma de Frei, pero que en enseñanza media introducía la noción de "educación general y politécnica" y pretendía integrar las dos modalidades en que aquella se diversificaba. Era un proyecto bastante sensato y modernizador que por una frase que erróneamente plasmó en el documento original -"UN SISTEMA NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN PERMANENTE EN UNA SOCIEDAD DE TRANSICIÓN AL SOCIALISMO" (Cuadernos de Historia, 2012: 57)- el Superintendente de Educación de la época -Iván Núñez- el debate sobre la misma se ideologizó y la ENU fue fuertemente resistida por la mayoría política opositora y Allende, en medio del conflicto político, no insistió.

Hasta aquí tenemos un Estado que desde sus albores jugó y desempeñó, por consenso de la propia elite, un papel destacado en la instalación, implementación y fortalecimiento de un sistema educativo de carácter público. Insisto en esto pues, lo que veremos a continuación, será ese mismo Estado jugando un rol decisivo, pero ahora para desprenderse de todo lo que había construido en cerca de 150 años de historia.

Vino la crisis, los militares encabezaron el golpe de estado y partir de 1975 se ideó un nuevo modelo institucional que puso énfasis en la importancia del mercado en la sociedad y luego de un periodo de transición la educación pasó a constituir una de las 11 modernizaciones que comprometió el régimen desde 1981 (*El Mostrador*, 12/9/2013).

Si bien en sus inicios la junta militar solo concentro su esfuerzo en criticar el modelo educativo a la vez que se inició la revisión de los programas de la reforma de 1965, desideologizándolos y cercenando todo lo que olier a político-partidista. Según el nuevo régimen la educación debía inspirarse en los principios del humanismo cristiano de su Declaración de principios de 1974 (Gobierno de Chile, 1974: 10-12). Como se sabe en una primera etapa hubo una intervención autoritaria sin precedentes en el sistema escolar y universitario a la vez que se reinstaló un modelo pedagógico que ponía énfasis en la disciplina, la autoridad del docente y los textos.

En 1977, el Ministerio de Educación se desprendió de buena parte de las escuelas o institutos de educación media técnico-profesional y los entregó a la administración de corporaciones privadas creadas por las asociaciones gremiales de empresarios de la industria, el comercio y la agricultura. A su vez ese mismo año en la 36° reunión de la conferencia internacional de educación celebrada en Ginebra, Chile presenta un documento elaborado por la Superintendencia de Educación Pública como por el Movimiento Educativo 1974-1976, que sentará las bases del modelo subsidiario que se implementará a partir de 1981: "La ley contemplará los mecanismos adecuados para crear, mantener y ampliar, los establecimientos educacionales tanto públicos como privados y establecerá las modalidades y requisitos para la distribución de los recursos

disponibles” (Ministerio de Educación, 1977: 57) asimismo un estatuto especial garantizaría el derecho a la libertad de enseñanza.

Con posterioridad un instructivo presidencial para la educación normó la doctrina del *Estado Subsidiario*, según la cual se privilegiaba la libertad educacional, se estimulaba la iniciativa privada en educación, la cual debería hacerse cargo de la futura expansión y mejoramiento del sistema y el Estado debía retraerse a cumplir aquellas funciones donde la acción de los particulares no era posible o era insuficiente o ineficiente. La descentralización de la gestión sería su corolario (Baeza y Fuentes, 2003: 14-18).

Hacia fines de la década del 70 y, especialmente a partir de 1980, se emprendió una reestructuración radical de la gestión. Algunos años antes, para el conjunto del aparato de Estado, se había avanzado en la desconcentración de la administración educativa estatal, que la dictadura inició al alero del proceso de *regionalización* (Boisier 2007: 128-134), esto es, de la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (Seremis) en cada una de las 13 regiones en que se dividió la administración pública y, más tarde, con la creación de las Direcciones Provinciales de Educación (Deprovs).

La Constitución Política dictada en 1980, replanteó los preceptos sobre la libertad de enseñanza y el rol del Estado en los términos que se especifican en el capítulo correspondiente (Chile Constitución Política, 1980: 12-13). Asimismo, encargó a *una ley orgánica constitucional sobre enseñanza*, con los requisitos mínimos a exigir en cada nivel de escolaridad y las normas que permitirán al Estado velar por su aplicación. Además, dicha ley debía fijar los requisitos para el reconocimiento oficial de los centros educativos. Como se sabe, dicha ley se dictó solo a horas de que la dictadura militar entregara el mando al gobierno democrático. Se quiere resaltar con ello el valor que para el régimen y sus adherentes tuvo dictarla. También en el mismo año 1980, se decretó el traspaso gradual de las escuelas básicas y los liceos de enseñanza media del Mineduc a las municipalidades, proceso que se completaría en 1986 (Baeza y Fuentes, 2003: 14-31). Ello implicó que en diversas formas, las municipalidades -entonces dependientes del Ministerio del Interior- se harían cargo de la infraestructura y equipamiento, de la administración financiera y del personal de los establecimientos, los que fueron transferidos con el status jurídico de trabajadores del sector privado y sin solución de continuidad. Al mismo tiempo, se modificó el sistema de subvenciones a la educación particular, de modo que, desde el propio Fisco, se alentó la creación y el mantenimiento de nuevas escuelas privadas gratuitas y el crecimiento de las existentes. La educación escolar – municipalizada y/o privada – se financiaría ahora mediante un sistema de voucher – subvención – por número de alumnos que asisten a clases (OCDE, 2004: 14-16).

En educación superior las universidades existentes hacia 1973 fueron intervenidas por la dictadura militar y en cada una de ellas se designó un *rector delegado* que, a su vez, designó a las restantes autoridades académicas y administrativas y concentró en sus manos las funciones normativas y de gobierno de cada casa de estudios. Esta situación se modificó en 1987, cuando se estableció en cada una de ellas e Institutos subsidiados por el

Estado una Junta Directiva encargada de elegir al Rector y a las principales autoridades y ejercer un conjunto de atribuciones de administración. Cada Junta estaría compuesta por representantes del Presidente de la República, del cuerpo académico de la Universidades y por personas relevantes del campo social o cultural asociado a cada centro. También a nivel superior, la misma legislación de 1980, permitió la fácil creación de nuevas universidades, Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT) de carácter privado, sin aporte estatal, de modo de crear una especie de mercado académico en el que las instituciones competirían por atraer a los estudiantes, cuyas familias pagarían los costos de la docencia recibida (Ministerio de Educación, 2003: 226-227).

Pese al espíritu del gobierno militar y a su claro deseo de disminuir el papel del Estado en el área mediante la creación de la *subsidiariedad* y de la mayor presencia del sector privado, el Estado continuó siendo relevante, puesto que, hasta 1990, una alta proporción de los centros educativos y del alumnado, continuaron financiándose con las subvenciones fiscales, y el Fisco, a su vez, aunque ahora indirectamente, continuó administrando establecimientos -en forma descentralizada- y ejerciendo un papel normativo y de supervisión técnica-pedagógica así como de financiamiento de la educación gratuita y el control de los requisitos para impetrar la subvención escolar (Navarro, 2002: 25-26).

En el marco de una reestructuración general del sistema educativo, que se fundamentó en la ideología neo-liberal, en 1980 se aprobaron nuevos programas para la educación general básica y en 1981, para la educación media científico-humanista y para el área general de la enseñanza técnico-profesional. Junto con diversas actualizaciones y con un esfuerzo por hacer funcionales los contenidos al marco valórico y político entonces imperante, los nuevos planes y programas se caracterizaron, por preferir una indicación de objetivos o de conductas a lograr antes que una selección de contenidos, por dejar un amplio margen de opción metodológica a los profesores, y dentro de un marco determinado y un núcleo curricular mínimo, que posibilitaran una importante flexibilidad a la escuela.

Otra significativa innovación fue el establecimiento, en 1983, del Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER), un sistema de pruebas nacionales estandarizadas, que se aplicaron en los cursos de 4° y 8° básico y aunque su aplicación se suspendió pronto, fue el germen de lo que a partir de 1988 se conocería como el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) vigente aún. Ambas pruebas, además de sus efectos posibles en el nivel de establecimiento o de aula, permitieron tomar conciencia pública de la centralidad del problema de la calidad, aunque con el transcurrir del tiempo se utilizó este sistema más bien como mecanismo de ranking de los colegios y de la distribución socioeconómica de los mismos más que un indicador de calidad (Bachelet, 2014: 9-12). Situación similar ha ocurrido con los resultados del sistema de pruebas estandarizadas que miden la aptitud académica y los conocimientos específicos para la selección de ingreso a la educación superior (OCDE, 2004: 32-33).

El 10 de marzo de 1990, último día del régimen del general Pinochet se publicó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). En los aspectos propiamente curriculares referidos a la educación básica y media, en dicha Ley se aprobaron objetivos generales para cada uno de ambos ciclos, muy similares a los adoptados por decreto en 1980 y 1981. En la misma ley se estableció un mecanismo para hacer efectiva la libertad de enseñanza, a través de una profundización del principio de flexibilidad curricular ya introducido en 1980 y 1981. Otro aspecto de esta ley con incidencia en materias curriculares fue la norma que obliga al Mineduc a mantener sistemas de evaluación de la calidad de la enseñanza (Ministerio de Educación Pública, 1990: 1-26).

Todo ello fue acompañado por la precarización de la labor docente, el aumento de la deserción escolar, en especial en la década de 1980 y de la pérdida sostenida de matrícula en los establecimientos municipales y el éxodo hacia los particulares subvencionados, en particular luego de la aprobación en el gobierno de Aylwin y siendo ministro el socialista Jorge Arrate en 1993, de la ley de financiamiento compartido, que permitió un cobro parcial del arancel a las familias. Como fondo, una disminución constante del aporte del Estado, vía presupuesto de la nación (Raczynsky y Muñoz, 2007: 11) que recién pudo revertirse a partir de los gobiernos democráticos. Así, mientras en 1981, existía un 78 % de matrícula en la Educación Municipal, en 2013 ésta correspondía al 36 %, siendo el sistema educacional más segregado del mundo. A la vez se inició el proceso de regionalización de las sedes universitarias de las principales casas de estudio, que en la segunda mitad de los 80, fue acompañado por la creación de universidades privadas. Hoy las universidades estatales sólo cuentan con un 12 % de financiamiento fiscal basal, el 77 % del gasto en educación superior lo realizan las familias y prácticamente no existen CFT e IP públicos (Bachelet, 2007: 7-9).

Irónicamente desde el propio Estado –quien había sido clave en la generación de todo el entramado arquitectónico en educación durante el XIX y partes del XX– se impulsa esa tendencia para iniciar una nueva fase de modernización, igualmente impulsada desde el Estado, pero esta vez para desembarazarse de sus funciones tradicionales y depositar el impulso modernizador en el mercado (Serrano, 1994: 255).

Los cambios implementados en los años 90

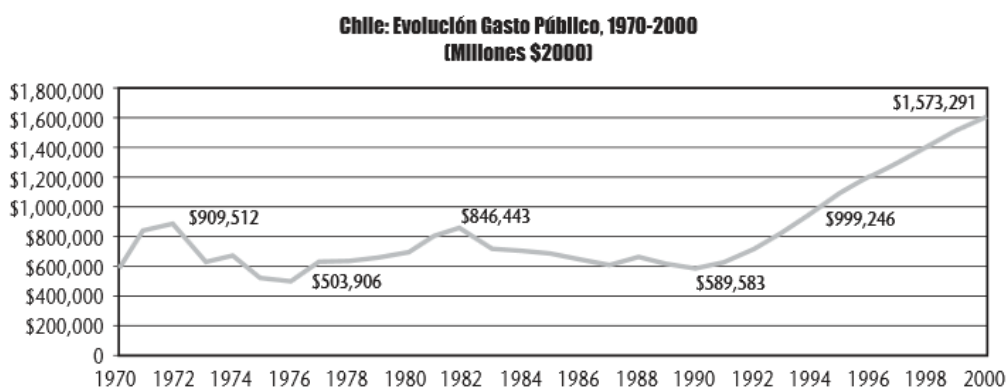
Cuando se inicia el primer gobierno democrático el juicio generalizado sobre el proceso de *municipalización* era negativo: no tuvo legitimación democrática, los alcaldes eran designados, la labor docente había sido precarizada y los profesores sometidos a una pérdida de su poder adquisitivo. Por otra parte desde sus inicios el modelo había expresado parte de las dificultades que lo acompañan hasta hoy día: pérdida del valor real de la subvención y la dualidad entre la gestión administrativa (municipios) y la técnico pedagógico (Mineduc). Pero, contra todo pronóstico “*las autoridades democráticas sostuvieron y fortalecieron el proceso de descentralización*” (Baeza y Fuentes, 2003: 15), lo que significó en la práctica dotar de más atribuciones, presupuestos y capacidades a los

actores educativos locales como efectivamente ocurrió a lo largo de los 90'. Para ello era indispensable democratizar los municipios, proceso que se consolidó a partir de 1992 (Ortiz y Valenzuela, 2013: 90-93).

Primó entonces la urgencia por modernizar y poner a tono las escuelas con los desafíos de los nuevos tiempos y, a su vez, con los retos que la propia globalización exigía al país: reintroducir a Chile en el contexto internacional, orientar la educación hacia la vida laboral y el mercado, y hacerse cargo de la enorme transformación tecnológica que estaba ocurriendo en el planeta. Al inicio de la década de 1990 existe un sentido que es a la vez político y cultural, y ampliamente compartido, de la urgencia de efectuar un esfuerzo integral de mejoramiento del sistema educacional del país. El clima de acuerdos imperantes al inicio de la transición sobre el proyecto de país y el papel de la educación en su logro, posibilitaron por primera vez en dos décadas una relación del sistema político con la educación en términos nacionales (Cox 1997: 3).

Bajo esa interpretación, a inicios de la transición, en vez de abordarse cambios estructurales en vista de la crisis inicial del modelo por el contrario se profundizó en la municipalización implementada en dictadura poniendo el foco en los temas de gestión y de una mayor autonomización de los centros educativos bajo dos supuestos: ya no habría marcha atrás en la concepción del estado subsidiario y bajo ese prisma, la gestión del propio centro educativo es la que haría la diferencia entre las buenas y las malas escuelas. Entonces desde el ministro Ricardo Lagos en adelante, y en particular desde la puesta en escena del Programa de las 900 Escuelas (P-900) se iniciará el proceso de colonización de la educación por las lógicas venidas del mundo empresarial y en particular desde el Ministerio de Hacienda y la incorporación al sector de la filosofía del Enfoque de Marco Lógico (EML). Desde el P-900 (1990) a la introducción de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) en 2008 y hasta hoy el proceso educativo no ha sido sino, la entrega de recursos versus la presentación de proyectos con lógica financiera. Otro dato significativo que reafirma el consenso intraelite a inicios de los 90' es que no solo continuaron los mecanismos que disminuían el papel del Estado en educación sino que en el contexto de la negociación que llevaba el gobierno de Aylwin por aumentar la recaudación fiscal en 1993 y darle estabilidad en el largo plazo es que se introdujo mecanismos que flexibilizaron el financiamiento de la educación subvencionada. El llamado financiamiento compartido de la educación básica, media y media técnico-profesional. Hasta ese entonces el 6% de los estudiantes asistía a establecimientos de educación particular pagada; el 3% a establecimientos con financiamiento compartido, mientras que el resto lo hacía a colegios municipales y privados financiados con recursos públicos. La decisión gubernamental de ampliar el financiamiento compartido, tendría graves consecuencias en materia de segregación educacional (Rivera y Martner, 2012: 317-318). Bajo ese panorama se definieron algunos de los principios orientadores que tuvieron los cambios en educación a lo largo de los años 90: políticas centradas en la calidad que implicaron el paso del foco en los insumos de la educación a los procesos y resultados de aprendizaje; de equidad como provisión de una educación homogénea en términos nacionales, a equidad como provisión de una educación sensible a las diferencias y que discrimina en

favor de los grupos más vulnerables; de regulaciones exclusivamente burocrático-administrativas del sistema, a énfasis en regulaciones por incentivos, información, evaluación; de instituciones relativamente cerradas respecto a los requerimientos de su sociedad, referidas prioritariamente a su autosustentación y controladas por sus practicantes y su burocracia, a instituciones abiertas a las demandas de su sociedad, e interconectadas entre ellas y con otros ámbitos o campos institucionales; de políticas de cambio vía reformas integrales, y un concepto de planeamiento lineal, a estrategias diferenciadas y un concepto de cambio incremental basado en el despliegue de la capacidad de iniciativa de las escuelas y no una receta única; de ausencia de políticas estratégicas de Estado, o su subordinación a presiones particularistas, a políticas estratégicas definidas nacionalmente y consensuadas. Según las autoridades educativas de la época el propósito global del contenido de las políticas fue responder al problema principal del sistema educativo: su baja calidad y la inequidad de la distribución social de sus resultados. En este marco, la acción pública intentó ordenar cuatro ámbitos fundamentales de políticas: el financiamiento del sector; la regulación de la profesión docente; la naturaleza de los contextos y procesos educativos; y la construcción de consensos políticos respecto a la necesidad y características de los cambios en el sector (Cox, 2003: 3-22). Un dato significativo respecto de la crisis del financiamiento vivido en la cartera es que recién en 1993 el presupuesto ajustado, volvió a ser el que se disponía en 1973.



Fuente: Cenda

Un segundo mecanismo de modernización fue la elaboración de un informe producto de lo que en la época se llamó Comité Técnico para el Diálogo Nacional sobre Modernización de la Educación, conocido como “El Informe Brunner”. Esto sucedió en la administración Frei y siendo ministro Sergio Molina. El que el mayor mérito del informe haya sido el *consenso* logrado por sus 32 miembros entre los que destacaban empresarios, dirigentes sindicales y religiosos, da cuenta del carácter de la política educativa de aquel periodo. El Informe fue clave para las políticas que se adoptarían en la segunda mitad de la década de los 90’ e inicios de los 2000 hasta que la OCDE puso un ojo crítico sobre lo realizado. Entre otras cosas se terminó por alinear la educación con el mercado así como el nuevo currículo introduciendo nuevos conceptos; se propuso la creación de la Jornada Escolar

Completa (JEC), y se hizo una apuesta por la profesionalización docente, para ello se creó un ambicioso programa de becas y un aumento sustantivo de los recursos pedagógicos. Finalmente se modernizó el Estatuto Docente introduciéndose algunos elementos de competencia y de aumento salarial versus resultados y méritos.

Dichas medidas se ampliaron y profundizaron con el gobierno de Ricardo Lagos quien en su estilo rimbombante prometió “dar un gran salto en educación a la vez que se buscó consolidar la reforma educativa en lo relativo a la aplicación de los nuevos planes y programas y la JEC, pilares de la nueva educación que, se pensaba, necesitaba el país para el siglo venidero. La igualdad supone elevar los estándares para todos y apoyar a los alumnos con menor capital cultural para que puedan alcanzar esos Estándares” (Lagos, 1999:6). El país estaba en ese camino cuando en 2004 se publicó “Chile: OCDE, Chile: revisión de políticas educativas”, que fue decisivo para los cambios en la política y las transformaciones que se realizaron de ahí en adelante en el sector. El estudio que abordó todas las políticas implementadas desde la reinserción democrática del país, hizo una síntesis del proceso mediante un esquema. En efecto en una de las páginas del informe se presentan las relaciones entre sus principales componentes. De ese modo se evidencia una relación muy débil entre lo que hace el Mineduc y la educación de los profesores, así como con las prácticas escolares; en tanto el vínculo entre estas dos últimas y los resultados escolares es sumamente fuerte. La conclusión de los expertos dejó la puerta abierta para los cambios que se producirían más tarde en el área: El débil nexo de las reformas con la práctica en las escuelas también dificulta los esfuerzos ministeriales. Hasta donde el equipo de revisión pudo ver, no hay un sistema eficiente de supervisión e instrucción legitimado y que funcione, con capacidad y autoridad para ayudar a los profesores a mejorar el aprendizaje de los estudiantes (OCDE, 2004: 291-300).

Algunas de las recomendaciones siguientes pronto se transformaron en políticas públicas: “Promover el Programa de Asignación de Excelencia Pedagógica - AEP - para ayudar a que más profesores postulen y tengan éxito en lograr la certificación como Maestros de Maestros”; la implementación de un programa global de capacitación para mejorar la comprensión sobre lo que mide el SIMCE. Nacieron, entonces, los “estándares escolares para el rendimiento de los estudiantes medido por el SIMCE”. Su elaboración y difusión debía ser apoyada con perfeccionamiento – Mapas de Progreso y niveles de logro -; El equipo de revisión apoyó, además, los esfuerzos del Mineduc para extender “la acreditación voluntaria de un creciente número de universidades y los esfuerzos para expandir el sistema de préstamos estudiantiles a las universidades privadas” –Comisión Nacional de Acreditación– ; así como el monitoreo a la formación inicial universitaria de los profesores secundarios de modo que sus habilidades para enseñar mejorasen sustantivamente. Una manera de alcanzar ese propósito según los panelistas era “exigir que los nuevos graduados rindan un examen de certificación con altos estándares de conocimiento de materias” – prueba inicia. Es bajo ese contexto que se inicia a partir de 2004 la instalación de sistemas de evaluación que enfatizaron la creciente autonomía de los colegios así como su responsabilización por sus resultados. El más importante de ellos, fue el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Enseñanza (Sace), que buscó,

mediante el análisis de un conjunto de prácticas que fueron tomadas del modelo empresarial y moldeadas en cinco áreas al ámbito educativo – gestión del currículo, liderazgo, convivencia, recursos y resultados– que los colegios, con la colaboración de un panel experto, se autoevaluaran y construyeran a partir de un diagnóstico, un proceso de mejora continua de sus procesos (Ministerio de Educación, 2006: 5-6).

De ese modo el alineamiento de la educación en función del mercado fue total: la escuela era una especie de empresa que debía dar cuenta de “sus prácticas” en la lógica del mejoramiento continuo. También se instaló el Marco para la Buena Enseñanza (MBE) (Ministerio de Educación, 2002: 1-14) que, permitió, a partir del 2003 y con el acuerdo del Colegio de Profesores, instalar la evaluación docente que ha permitido más de cien mil evaluaciones. Sin embargo, el gobierno desoyó la principal conclusión de aquel informe: La educación chilena está influenciada por una ideología que da una importancia indebida a los mecanismos de mercado para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Por lo tanto, el intervencionismo activo del centro, está limitado por mecanismos de mercado. Los mecanismos de mercado, en la práctica, son generalmente débiles estímulos para la implementación o mejoramiento educacional, por numerosas razones. La más importante de ellas es que en el sistema hay una capacidad inadecuada de respuesta a los estímulos del mercado para producir un mayor aprendizaje estudiantil (OCDE, 2004: 291).

Se continuó entonces con la lógica de continuar entregando recursos a los centros educativos vía Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME) y la presentación al congreso en 2005 de la iniciativa legislativa de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) que otorgaba recursos a las escuelas en función de los alumnos *prioritarios* y que luego clasificaba a las escuelas en función de sus resultados fue el corolario de ese proceso. Es decir, se hizo caso omiso de las recomendaciones del informe en aquellos tópicos que cuestionaban el modelo empresarial en educación. Como se sabe el área no tuvo ninguna prioridad en el programa presidencial de Michelle Bachelet en 2005. El despertar del movimiento pingüino en el otoño del 2006 y la crítica sustantiva *al lucro* y a la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) y la exigencia por cambiarla pusieron en jaque el primer semestre de gobierno de la presidenta socialista. En la lógica tradicional de aquel gobierno se creó una comisión que reunió a expertos, sostenedores, autoridades religiosas, empresarios y algunos dirigentes estudiantiles que por su amplitud no buscó definiciones sustantivas y de la que pronto se retiraron varios de los líderes estudiantiles y cuyo desenlace fue la promulgación en 2009 de la Ley General de Educación (LGE) que buscó perfeccionar el modelo – se modificó el Consejo Superior de Educación (CSE), se subieron las exigencias para ser sostenedor, incorporación de principios de equidad y calidad en educación, se creó la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación, etc., -, y la ley 20529 que creó el *Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación* que entró definitivamente en vigencia en el mandato de Sebastián Piñera. Lo curioso fue que la ley, que pretendía recoger las inquietudes y demandas del movimiento estudiantil, entró en vigencia en medio de nuevas protestas estudiantiles que estuvieron en su punto más bajo la aprobación del presidente Sebastián Piñera y que cobraron la cabeza de tres de sus cuatro ministros - Joaquín Lavín, Felipe Bulnes y Harald Beyer – del

área. De allí que en su actual mandato la presidenta Bachelet prometiera una reforma sustantiva en educación que fortalecería su rol público y la presencia del Estado en el área. La anticipada renuncia de la recién designada subsecretaria de educación, Claudia Peirano, vinculada al mundo de los sostenedores, aún antes de que comenzara su mandato sería un fiel reflejo de las tensiones que se producirían al interior de la coalición de gobierno y cuya expresión más visible era la disputa entre un sector del PDC vinculado al mundo de los empresarios de la educación y los nuevos diputados y ex dirigentes estudiantiles. De hecho el nuevo ministro, responsable de encabezar el proceso de reformas, era un conocido economista que durante el mandato de Lagos, y como Ministro de Hacienda, dio visto bueno a varias de las medidas más cuestionadas como la acreditación, la bancarización de la educación mediante la implementación del Crédito con Aval del Estado (CAE), o la presentación del proyecto de Ley SEP. La tensión que se percibía en la cartera se sumaba la falta de criterios definidos para implementar las medidas y que se expresó en lo zigzagueante que fue el propio ministro en su puesta en escena de las medidas. Contra una opinión mayoritaria que esperaba que el proceso se iniciara con un claro mensaje de fortalecimiento de la educación pública, el secretario de Estado presentó la iniciativa legislativa N° 131-312 más conocida como “Fin al lucro, al copago y la selección” que puso el foco más bien en el sector particular subvencionado generando incentivos para su reconversión. Para empezar se eliminaron del borrador original los artículos que creaban el Servicio Nacional de Educación y ponían este derecho por sobre la libertad de enseñanza, lo que implicaba una reforma constitucional. De hecho la propia propuesta evidencia, ya en su segundo párrafo, sus limitaciones: “El presente proyecto se enmarca en un conjunto más amplio de propuestas gubernamentales (se supone que, luego, se ingresarán iniciativas como la carrera docente, una nueva institucionalidad para la educación pública y la creación de más subsecretarías y superintendencias, en el más clásico estilo de *El método Bachelet*) que forman parte de la Reforma comprometida ante el país y la ciudadanía y se hace cargo de establecer las condiciones indispensables para que Chile abandone el paradigma que señala que la educación es un bien de consumo” (Ortíz, 2014). La revolución prometida suponía “la eliminación gradual del financiamiento compartido, la prohibición de la selección y el impedir el lucro en los establecimientos que reciban recursos públicos” y, para ello, “el proyecto buscó reformar el sistema educativo nacional para promover la inclusión social” (aunque no se tocaron los particulares pagados), así como reconocerla como un derecho social y no un bien de consumo por cuya calidad velará el Estado, haciendo que ésta no dependa de la capacidad de pago de las familias. El prospecto luego indica que dichos “cambios estructurales” requerirán la modificación de la 20.370 (LGE), la 20.529 (Calidad) y la 20.248 (SEP). Después, cuando se detallan los alcances de tales modificaciones, estas se restringen a: impedir las discriminaciones en los procesos arbitrarios de admisión, garantizar que los recursos públicos no sean usados para el lucro, fortalecer las atribuciones de la Superintendencia (cuyas facultades respecto de la SEP ya fueron cercenadas el 2011 tanto por la derecha como por la ex Concertación) y cubrir un nuevo tramo de beneficiarios. Se calendariza un régimen transitorio de 10 años para eliminar completamente el copago, un año para que los establecimientos puedan adecuarse al nuevo régimen y dos para que los sostenedores que quieran continuar beneficiándose de

la subvención cambien su naturaleza jurídica, así como 12 años para que sean propietarios efectivos del inmueble. Se ofrece la opción de transferir al Fisco la infraestructura educativa cuyo valor se pagaría en un plazo idéntico, hasta por un monto de 75 UF por alumno. Al describir el detalle de las transformaciones, éstas eran menores y vale la pena mencionar aquella que señala que el financiamiento recibido será destinado sólo para “fines educativos”. Se prometía la creación de nuevas agencias estatales pero no se modificaba la arquitectura normativa que tiene al Mineduc jibarizado –una Superintendencia y una Agencia de Calidad sin mayores atribuciones y que en la práctica actúan de manera autónoma respecto de su *ente rector*–. El proyecto tampoco tenía una definición clara de lo que se entendería por calidad de la educación y no se evidenciaba un cambio de paradigma. En estricto rigor, lo que más sobresalía en la iniciativa era el intento por introducir mecanismos de regulación en el mercado educativo que, hasta hoy, funciona como capitalismo salvaje, casi como paraíso fiscal.

Como se sabe, luego de una fuerte discusión pública, y de la flexibilización de varias de las medidas propuestas –no habría web para postular, se extendían los plazos para el cambio de la personalidad jurídica, flexibilización de los arriendos y extensión del tiempo de entrada en vigencia de la ley– la iniciativa legislativa fue aprobada finalmente en enero de 2015. El endurecimiento del movimiento estudiantil en el otoño de 2015, así como la presentación de las iniciativas complementarias –Fortalecimiento de la carrera docente y el proyecto de desmunicipalización previsto para septiembre – y el extendido paro de docentes tiene hoy en status quo las medidas propuestas para reorientar la educación y que ésta fortalezca el rol del Estado en ella. Las batallas venideras decidirán si la educación se reorienta hacia una función pública o, por el contrario, continua en ella imperando una lógica empresarial, solo con una mayor regulación. Una evaluación preliminar nos lleva a concluir que, la naturaleza de un proyecto híbrido, no dejó contentos ni a quienes querían la continuidad del modelo anterior, ni a quienes pensaban que había llegado el momento de cambiarlo por otro de naturaleza más estatista.

¿Nueva Constitución?

Decía Álvaro Jara en un clásico texto – Guerra y Sociedad en Chile - que las formas bélicas no pueden ser ajenas al devenir del resto de la realidad histórica. Y agregaba que “en el Chile de los siglos xvi y xvii sería difícil no percibir la absorbente temática bélica que parece dominar toda la sociedad. La guerra está presente en las crónicas, en los poemas, en las relaciones y en los documentos. Es un motivo constante dentro de esta sociedad estructurada por la violencia, en cuya conformación el elemento conquistador jugó un rol decisivo. De ahí que el estudio del ejercicio de la violencia y de sus transformaciones históricas ha parecido interesante e imperativo” (Jara, 1971: 13-14) y es que cualquier imagen que se tenga del Chile de aquel tiempo, desde *La Araucana* de Alonso de Ercilla, es

de una tierra de guerra y en permanente disputa³. La escala narrativa subsistente habla de la guerra. Así lo son los poemas épicos de Pedro de Oña, en tanto Góngora Marmolejo compara la estructura territorial del país como “la vaina de una espada”, nos relata Álvaro Jara. La impronta que le dio al país la guerra de Arauco durante la colonia hará que la imagen de Chile sea el de una tierra de violencia y que nuestro proceso independentista esté marcado por ese signo. Mario Góngora llegará a decir incluso que “en el siglo XIX la guerra pasa a ser también un factor histórico capital: cada generación, podemos decir, vive una guerra” (Góngora, 1981: 9) Para ratificar aquella sentencia está en primer lugar la ofensiva lanzada en 1813 por el Virrey del Perú que desencadenó las guerras de la Independencia y que se prolongaron en la “guerra a muerte” contra los realistas del Sur y en la campaña para la liberación del Perú, bajo el mando de San Martín. Más tarde, Chile vivirá como protagonista: la guerra de 1836-1839 contra la Confederación Perú-Boliviana de Santa Cruz, la guerra naval contra España (1864-1866), la guerra del Pacífico (1879-1883), vivida como guerra nacional, y por último la guerra civil de 1891. Ello sin contar la prolongada guerra contra los araucanos, con sus periódicas entradas en la selva y en los reductos indígenas, los incendios de siembras, los raptos, etc., que remata en un levantamiento mayor en 1880, que solo puede considerarse definitivamente aplastado en 1883. El siglo XIX durante el cual se forjó Chile como nación estuvo pues marcado por la violencia y la guerra. Bajo ese contexto no es casual que los héroes patrios que como Prat murieron en combate sean el símbolo por antonomasia, o los generales del proceso independentista, cuando se necesitaba construir el mito de la nación.

La impronta violenta está en el ADN de nuestra nación. De hecho, no hace mucho y en el contexto del terremoto de 2010 y aún bajo el mandato de Michelle Bachelet una editorial de La Nación, según nos relata Felipe Portales, diario de gobierno decía que había que fusilar en el acto a quienes estaban robando. Ello hace que no sea extraño que el empleo de la violencia esté presente a lo largo de toda nuestra historia y que se traslada a nuestro orden institucional y nuestras cartas magnas son un claro ejemplo de ello. La constitución de 1833 que rigió al país por casi un siglo fue un fiel reflejo de nuestra violencia institucional. El bando vencedor de Lircay no solo hizo caso omiso de otras propuestas que surgieron en aquel periodo, sino que hizo su constitución sobre la base de los cadáveres de los opositores muertos, cuando no los exilió o los marginalizó del quehacer nacional. Es más, en paralelo a ese proceso se efectuó una *normalización* de la sociedad chilena (Ortiz, 1996: 1-7) sin precedentes: creación de la penitenciaría de Santiago, construcción de establecimientos educacionales, sistematización de las leyes e instalación de códigos modernos, creación de un ejército regular. En fin, el orden inundó los espacios institucionales desde 1830. La constitución por de pronto, y en palabras del propio Diego Portales, instaló “una monarquía, pero sin rey”. La carta magna *pelucona* estableció un diseño institucional que no solo no fue dialogado sino que debido a su hiperpresidencialismo centralista – reelección del presidente, designación de ministros, intendentes y gobernadores, manejo de las listas cerradas, del presupuesto así como la

³ “Chile, fértil provincia y señalada... la gente que produce es tan granada, tan soberbia gallarda y belicosa, que no ha sido por rey jamás regida ni a extranjero dominio sometida” (Ercilla 2009:19).

dictación de los estados de sitio y de excepción constitucional - hizo vivir en permanente tensión al país a lo largo de todo el XIX. Prueba de ello es que durante el mandato de Portales hubo 17 intentos de insurrección, y uno de ellos acabó con la propia vida del ministro (Villalobos, 1989: 9-10) así como permanentes tensiones como las de 1851, 1858 que dio paso a un periodo de reconciliación y de amnistía política para cerrarse el ciclo con una guerra civil que dejó 10.000 muertos incluyendo la vida del propio presidente instalándose un régimen de prácticas parlamentarias de facto que reforzó el carácter plutocrático de aquella democracia y que se mantuvo hasta 1925.

Lo desastroso del modelo institucional anterior que sometía a la elite política a una tensión periódica y cuya mayor expresión visible era la pugna entre ejecutivo y legislativo tampoco estuvo en el centro del debate al momento de producirse la crisis política de 1920- 1925 que culminó con la instalación de una nueva constitución que en muchos aspectos reforzó el carácter presidencialista de aquel régimen pese a la divulgación y socialización de proyectos de asamblea constituyente que presentaron diversos movimientos sociales que abrogaron por construir un Chile federal y a todo nivel colegiado y que planteó que “el desarrollo social de todos era un derecho”. Por el contrario, la constitución definitiva que emanó de la elite política a través de una comisión que formó el presidente fue, según Gabriel Salazar y Julio Pinto “punto por punto, la inversa de la anterior: el objetivo del Estado no era la producción sino la representación política a través de partidos y no de gremios. Ni era establecer autoridades colegidas, sino un régimen presidencial, de manera que todas las autoridades provinciales dependieran del Ejecutivo. El Estado no se organiza sobre bases federales, regionales o comunales, sino unitaria y centralmente. El Congreso no debía ser funcional o gremial sino político, con un Senado con capacidad obstruccionista (oligárquico) y una Cámara de Diputados con poder fiscalizador sobre el Ejecutivo (sesgo parlamentarista)...”(Salazar y Pinto, 1999: 1-24) Según los mismos autores, el presidente no lideró ni implementó el proyecto constitucional levantado por los movimientos sociales y la oficialidad joven del ejército, sino que se restringió al proyecto propuesto por la propia clase política parlamentaria y la alta oficialidad del ejército. Su compromiso con una nueva constitución consistió en reformar la de 1833, defender la legitimidad que emanaba de la ley escrita y de la autoridad política constituida, y no de la que provenía de la voluntad ciudadana, a la vez que hizo recaer sobre el Estado el arbitraje de los conflictos. En suma, Alessandri, más bien rescató el desprestigiado sistema político evitando, tal vez, la ruptura en que devendría aquella crisis. En definitiva, el cambio tuvo mucho de *gatopardismo* pues siguió subsistiendo el grueso de la misma oligarquía política que había sido responsable de la crisis. Como se sabe, Alessandri fue reacio a la segunda alternativa y plebiscitó su proyecto de reforma que fue aprobada apenas con la participación de un 43% del electorado habilitado para votar y, donde, el 54,63 de los votantes no fueron a sufragar. La nueva constitución dejó en manos exclusivas del presidente la designación de sus ministros y se separaron los cargos públicos, el ejecutivo durara seis años sin posibilidad de reelección y con facultades administrativas y de Estado; el poder legislativo estaría compuesto por dos cámaras – diputados y senadores -, en tanto la justicia quedaba en manos de la corte suprema y la corte de apelaciones. Otra medida significativa fue la separación definitiva

entre Estado e iglesia católica, se estableció la protección al trabajo a la industria a y a las obras de previsión social, por último una medida significativa fue la limitación del derechos de propiedad que quedó graficada en su artículo 10° y que señaló que la “La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar la función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses del Estado, la utilidad y salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes”(Chile Constitución, 1925: 3-4). Como se sabe fue este artículo el que permitió mediante interpretaciones de la misma iniciar mucho más tarde el proceso de reforma agraria y el de chilenización, y luego nacionalización del cobre. Pero aquel marco normativo no dejó de continuar provocando tensiones en la sociedad chilena al querer como en 1883, encorsetar al cuerpo social en una ley. Así fue como, desde su inicio su aplicación generó dificultades y vacíos y fue motivo de violencia: la dictadura de Ibañez de 1927, las asonadas populares que incluso posibilitaron la instalación de una efímera república socialista en 1932; enseguida la matanza del seguro obrero a fines del segundo gobierno de Alessandri. Asumen los gobiernos radicales que harán una apuesta por industrializar el país pero que, a menos de un año, ya tendrá un intento de golpe de Estado –El Ariostazo–, la exclusión e ilegalización del partido comunista durante el mandato de González Videla será otro foco de tensión; la huelga de *la chaucha* en 1957 que “en tres días trágicos que vivió “la capital (a partir del 2 de abril) con motivo de la acción incontrolada de las turbas extremistas, hubo 19 muertos, 350 heridos y daños materiales evaluados en no menos de dos mil quinientos millones de pesos” (*La Tercera*, 5/4/1957); las protestas sociales post terremoto de Valdivia que pusieron en entredicho el término de su gobierno; luego la elección entre Frei y Allende que fue ganada por el primero que tensionó la situación política al punto que el PS, en boca del senador Aniceto Rodríguez prometió que *le negaría la sal y el agua* al gobierno DC; la crisis económica de 1967, la sequía y el quiebre del partido de gobierno, la crisis económica, así como la radicalización de la izquierda a partir de 1965 produjo hacia fines de aquella administración una asonada militar encabezada por el general Viaux y que fue apoyada por un segmento del partido socialista. La situación no cambia mucho con Allende y más bien se profundiza incluso desde antes que éste asuma debido al intento del gobierno norteamericano de impedir su ascensión a la primera magistratura. El argumento central de la oposición era que su triunfo había sido minoritario, situación que también le había sucedido a Alessandri Rodríguez en 1958 sin que ello hubiese usado como argumento para impedir su ascenso. Y es que en la constitución de 1925, no quedó establecida la segunda vuelta presidencial la que debía ser dirimida por el congreso pleno. Como se sabe la tensión política y social fue creciendo al punto que en los días postrimeros de Allende se sabía que el presidente recurriría a un plebiscito a manera de romper el empate político con la oposición. El anuncio se haría el 11 de septiembre en la ex Universidad Técnica del Estado, actual USACH, quedó truncada pues los militares decidieron dar el golpe finalmente ese día (Amoros, 2014: 241). En resumen, no fueron menores los focos de conflicto que se fueron gatillando y evidenciando periódicamente las deficiencias de aquel entramado institucional que, sin embargo, permaneció incólume hasta que la constitución fue

suspendida por la junta y se puso en marcha una comisión que, con variantes, sería la encargada de reescribir el texto constitucional que fue plebiscitado el 11 de septiembre de 1980, sin registros electorales, sin garantías mínimas pero cuyos resultados en general no fueron cuestionados (65% a favor y 35% en contra). La constitución, que se reconocía en la declaración de principios de 1974 y que repostulaba el régimen portaliano, entró en regla, pero se fijó un periodo de transición que se extendería hasta 1989, en tanto habría medidas excepcionales que permitirían el abuso indiscriminado de la dictación de los estados de excepción constitucional, detenciones y relegamientos así como la actuación de agentes del Estado de manera irregular y al amparo de la ley. La constitución que postulaba la recreación de un régimen autoritario con ribetes franquistas – una parte del congreso sería electo, en tanto otro porcentaje sería designado por los gremios – donde el poder civil quedaba subordinado al militar, fue recién sancionada y plebiscitada democráticamente en junio de 1989 a través de 54 reformas algunas de sentido común – la eliminación del artículo 8° - , pero otras muy controversiales hasta hoy, como la renuncia a la mayoría legislativa parlamentaria que le aseguraba la constitución del 80, al aceptar elevar los quórum para las leyes simples a la mayoría absoluta de los miembros presentes en ambas Cámaras, manteniendo los senadores designados. Dicho de otro modo, habría sido el propio bloque de centroizquierda el que se auto anuló como agente de cambio en el futuro. La razón la estableció el propio Edgardo Boeninger cuando reconoció que, a fines de los 80, el liderazgo de la Concertación había llegado a una “convergencia ideológica” con el pensamiento económico de la derecha (Boeninger, 1997: 357).

Tampoco se modificaron los senadores designados, ni el tribunal constitucional, ni el sistema electoral binominal. Como se sabe, la constitución de 1980, maquillada y todo ha generado un empate político y una especie de duopolio donde la alianza y la ex concertación, hoy nueva mayoría: se reparten los cargos del Estado casi equitativamente. La sensación de un perpetuo empate político ha gatillado desde 1997 una cada vez mayor y más masiva desafección de ciudadanos al sistema político que comenzando con 800.000 votos en aquel año, alcanzó los 5 millones en la última presidencial puesto que las dos representantes en segunda vuelta sumaron apenas 5.581.982 votos de un total de 13 573 088 habilitados para votar. Es decir, participó apenas el 41% del electorado. El estallido de los caso Penta, SQM o Caval han puesto en el ojo del huracán en los actores políticos y empresariales de uno y otro bando y tiene tanto al gobierno – en la última encuesta Cadem la presidenta superó el record de desaprobación de Piñera en 2011 situándola en un 23% -, en su más bajo momento. Igual cosa sucede con el congreso que tiene, desde hace meses porcentajes de desaprobación superiores al 75%⁴.

Si bien la presidenta en diferentes documentos e intervenciones ha hablado de una nueva constitución y ha ofrecido la apertura de un “proceso [que] será institucional, pero participativo” o más recientemente cuando señaló que se abrirá en septiembre “un proceso constituyente” o la apertura de un *proceso realmente incidente* (*La Tercera*,

⁴ Datos provenientes de la encuesta de Adimark, correspondiente a mayo de 2015. (www.adimark.cl).

28/4/2015), lo cierto es que la su reformulación sigue a la espera de una definición mayor y más explícita. En particular cuando el nuevo ministro del interior, se ha mostrado reacio a profundizar en ese camino y, a pesar de que, una iniciativa legislativa impulsada por cerca de 60 diputados en abril pretende establecer la figura del plebiscito para dirimir situaciones de conflicto institucional. En boca del propio Fernando Atria “*la discusión constitucional no ha sido capaz de pasar más allá de las frases y así no se puede avanzar*” (El Mostrador, 22/6/2015) Por ahora, la propia indefinición presidencial respecto quizá, de la mayor promesa gubernamental desde la perspectiva institucional, en medio de una profunda crisis de nuestro sistema político, agrava la situación pues se suma a la pérdida de confianza la falta de un horizonte claro al cual dirigirnos. Ello es particularmente significativo cuando desde el propio gobierno, coalición, y en especial desde el principal partido de gobierno se anuncia moderar el ímpetu reformista. Y es que a una reforma híbrida en educación se sumó ahora, además del mal momento político, un anuncio sin contenido.

La economía: la larga historia de la discusión sobre el modelo

Hay pruebas de poblamiento en Chile desde hace unos 3.000 años. El conocido complejo Monteverde ubicado cerca de Puerto Montt que evidenció la temprana ocupación del país y la existencia de un pueblo de cazadores recolectores que practicaban algún tipo de cultivo es un testimonio. Como se sabe en el sitio se encontraron además de restos de animales, algunas puntas de flechas, las que estaban cuidadosamente talladas por uno de sus lados; también había un fogón de barro, palos que fueron usados para cavar, yerbas medicinales, incluso una huella de un niño de 12 años y más de 700 herramientas que habrían usado estos habitantes pertenecientes a la época del Pleistoceno (Dillehay, 2004: 25-38). La presencia de vida temprana en el sur del país graficaba ante todo una economía de depredación del medio y prácticamente así se mantuvo hasta la llegada de los conquistadores, solo con matizada con la producción de cultivos en el norte producto de la influencia incaica y en algunos etnias del pueblo mapuche.

Si bien con los españoles la economía tiende a tener una cierta diversificación – se introducen productos como la vid, trigo, crianza de ganado ovino y bovino - lo cierto es que, a su vez, se produce una intensificación de la explotación de recursos naturales no renovables, como los lavaderos de oro o la devastación de extensos bosques nativos. La estabilidad alcanzada en torno a 1600, una vez que se acaba el proceso de conquista y se establecen meridianamente los límites que durarán toda la colonia, hace que la posesión de tierras sea el mayor símbolo de riqueza de una economía bastante pobre, y la tierra sea la que organice el poder (Mellafe, 2004: 87-108). Así en torno a ella se producirán dos unidades productivas: la estancia y la hacienda. La primera concentrada en los derivados del animal permitía un incipiente comercio con Buenos Aires y el Paraguay como cordobanes, sebo, velas, etc. La segunda, en tanto, de una mayor significación social, giró en torno a la producción agrícola de trigo, frutas, legumbres y hortalizas. La coyuntura del terremoto de Lima de 1687 en que Chile se transformó en *el granero del Perú* (De Ramón

y Larraín, 1982: 274-276) hizo que ésta unidad tuviese un mayor impacto en nuestra economía por aquella época. Salvo situaciones excepcionales no hay testimonio de una incipiente industria chilena durante el periodo a excepción de pequeños ingenios que ratifican la norma (Salazar 1991: 190). Chile llega así a su proceso independentista y no es casual que sus principales actores, sean precisamente hombres vinculados a la posesión de la tierra que resultó clave cuando, al concluir el interregno independentista, ésta fue la única riqueza que quedó en pie y fue ella, más un naciente comercio de importación-exportación las unidades productivas que comenzaron a dinamizar una incipiente economía nacional (Cavieres, 1988: 75-105). Chile se insertará en el escenario político internacional con una democracia oligárquica y censitaria en lo político y con una economía monoexportadora de materias primas, fundamentalmente de trigo y explotación de algunos minerales como la plata y el cobre. Meller, contra la opinión de la historiografía y economía tradicional señalará que “lo que cambió sustantivamente el carácter de la economía chilena fueron las exportaciones salitreras que comenzaron a realizarse en gran escala durante la década de 1880”. En efecto, podría decirse que antes de ello *Chile* “era una economía atrasada, con un crecimiento relativamente modesto” (Meller, 1998: 19). El salitre no solo será motivo de una guerra con la confederación Perú-Boliviana sino también el responsable directo de la guerra civil de 1891 (Ramírez Necochea, 1951: 201-271). Solo el cobro de un impuesto de exportación permitirá la realización de un conjunto de obras públicas que hasta hoy, permanecen en el inconsciente colectivo de la nación. El salitre abrió la primera discusión estratégica sobre la economía chilena cuando tempranamente se planteó su fragilidad como recurso, pero fue más fuerte el pragmatismo político. Fue la crisis del salitre seguida de la 1929 que afectó profundamente la economía chilena, más la irrupción de fuerzas políticas nacional-desarrollistas, las que llevaron a la oligarquía política a replantearse el modelo de desarrollo económico. El triunfo en 1938 de una inédita coalición de centro izquierda –El Frente Popular que agrupó a radicales, socialistas y comunistas– posibilitó la irrupción de un modelo de desarrollo industrial hacia adentro inspirado en el estado de bienestar que buscó disipar los vaivenes de la economía internacional, con la creación, ampliación y masificación de un mercado interno. Es la época en que se rediseña la enseñanza y surge con fuerza la educación técnico profesional al igual que las primeras universidades técnicas. Es el periodo en que vía la creación de la Corporación de Fomento y Reconstrucción (CORFO) el Estado emprende obras de envergadura que permitirán sentar las bases de la industrialización –creación de Endesa, Enap, Huachipato, Enami, Crav, Lan, Ctc, etc.– Tal etapa, que se extenderá hasta 1973, es donde Chile obtiene sus mejores resultados económicos.

Crecimiento Económico y Crecimiento de Exportaciones Promedio Anual

Periodo	PGB	Exportaciones	Población
1880-1930 :	2,29	2,65	1,4
1940-1970 :	3,87	2,59	2,1
1970-1990 :	3,24	8, 20	1,6
1940-1973 :	3,86	1,87	2,0
1973-1990 :	3,70	6,49	1,6

Fuente: Patricio Meller.

El paso de la estrategia monoexportadora con inversión extranjera a la estrategia ISI conllevó un aumento significativo del crecimiento económico anual (1,57 puntos porcentuales), lo que implicó una ganancia superior al 20% del PGB en el transcurso de una década. Es más, según el propio Meller “la comparación entre el desempeño de la estrategia ISI y la de mercados libres con apertura externa e inversión privada no proporciona durante el período analizado resultados notoriamente diferentes en lo que se refiere al crecimiento económico de largo plazo. En otras palabras, la estrategia ISI exhibe un crecimiento económico claramente superior a aquel observado en el período anterior”.

La conclusión final de algunos especialistas que comparten esta visión, y contra la opinión generalizada de los economistas de raigambre liberal es que teniendo la perspectiva de un siglo económico es que cuando nuestra economía ha estado orientada a la exportación las tasas de crecimiento han sido mayores, pero a su vez han experimentado una mayor inestabilidad (fluctuaciones en el crecimiento). Por otro lado cuando la economía chilena ha tenido altos niveles de protección que la han semiaislado del exterior, ha gozado de una mayor estabilidad económica pero con tasas anuales parejamente acotadas por arriba (Martner, 2014).

Como se sabe este modelo comenzó a ser cuestionado desde el segundo gobierno de Ibañez porque ya presentaba cierto nivel de agotamiento y por otra parte por el sesgo ideológico proveniente particularmente de la derecha política y empresarial. La inflación galopante fue el motivo que posibilitó la contratación de una misión norteamericana – la Klein-Sacks – que propuso diez medidas que por su impopularidad (Correa y otros, 1989: 197-204) fueron inaplicables pero que la junta militar las rescataría quince años después.

Como se sabe este modelo llegó a su fin el 11 de septiembre de 1973 y pese a que en un primer momento –1973-1975– hubo una disputa entre los sectores nacionalistas y neoliberales al interior de la junta lo cierto es que a partir de 1975 se impone el sector más ortodoxo vinculado a la Universidad Católica y a la escuela de economía de la Universidad de Chicago. Son ellos los que hacen suyo “El Ladrillo” (De Castro, 1992: 15-18) e inician el proceso de liberalización y desregulación de la economía chilena. Sin democracia, sin marcos regulatorios, sin poderes independientes y en un país bajo un permanente estado de sitio se inician la vergonzosa venta de empresas públicas cuyos entretelones recién están conociendo el grueso de los chilenos (Mönkeberg, 2001: 21-58)

y cuyas consecuencias morales y políticas está pagando recién el país. Por otra el propio Estado chileno que a lo largo de 150 años había forjado el sistema público de educación, inicia el proceso inverso privatizándola o municipalizándola. En paralelo comienza la jibarización del Estado y se ponen en marcha el plan de las modernizaciones –Plan Laboral, Subcontratación, la modificación del sistema tributario, la privatización de la salud, la creación de las AFP, privatización de los bancos, la desnacionalización del cobre, la política de fomento forestal y la constitución de 1980–. Luego de la profunda crisis de 1983-1985 hacia fines de ese año la economía muestra signos de evidente recuperación y así permanecerá hasta 1989. Dicha estabilidad más el agotamiento de las protestas en 1986 luego del intento de asesinato de Pinochet permiten la segunda oleada de privatizaciones que se extienden prácticamente hasta el último día del gobierno de Pinochet en que se privatizó hasta el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), creado por Allende.

Al instalarse el nuevo gobierno democrático y basándose en algunos puntos del programa de gobierno se pensó que, por lo menos, habría una revisión del modelo económico vigente: “Chile tiene hoy después de un largo periodo de profundos conflictos y antagonismos la oportunidad única de establecer las bases de un nuevo consenso nacional que haga posible un avance simultáneo en el desarrollo estable de su economía” (Aylwin, 1989: 11-14). Se condenaron las privatizaciones de la dictadura y en el programa se dijo que se revisarían, pero ello no ocurrió (Martner y Rivera, 2013: 116). Por el contrario se reafirmó el carácter monoexportador de la economía chilena y el Estado debía garantizar las condiciones para su adecuada inserción internacional después de años de aislamiento. Se reafirmó la propiedad pública de la Gran Minería del Cobre (GMC), pero se dijo también que se buscaría garantizar “la estabilidad de la propiedad de las empresas mineras. Esto significa mantener durante el próximo gobierno de transición el actual sistema de concesiones, así como otorgar la adecuada protección a las inversiones realizadas”, iniciándose allá por 1992 la entrega de diversos yacimientos mineros a privados. En definitiva se mantendría el orden heredado de la dictadura, pero no se era explícito en decirlo. Edgardo Boeninger, ya citado, articulador de ese proceso años más tarde explicaría el porqué de la mantención de ese status y de la época de gloria de la política de los consensos.

Al poco entusiasmo del gobierno de Aylwin por cambiar el rumbo económico, salvo el incremento potente del gasto social, se sumó, además, la presión permanente de Pinochet sobre las instituciones democráticas y que, el general, leyó rápidamente su efecto perturbador en las nuevas autoridades electas. El rotundo triunfo de Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 1993 profundizó aún más la variable económica monoexportadora ya que rápidamente cambió los ejes de gobierno desde la transición a los de la modernización. Como consecuencia de ello se profundizó un Estado adecuado para asumir compromisos y tratados internacionales de libre comercio –se avanzó en especial con el de Estados Unidos–, a su vez, se alineó y reformó la educación en función de ese desafío; se continuó con la privatización de empresas públicas, ahora sanitarias. El modelo estaba en la cúspide de su gloria como lo ratifican las cifras: la tasa promedio de crecimiento del PIB durante

los mandatos de Aylwin y Frei fue de 7,41 % y casi 5 % respectivamente, las más superiores desde los gobiernos radicales y bastantes más altas que el 3,34% de crecimiento del PIB mundial y del 3,07 de América Latina y el Caribe⁵. Cuando se vino la crisis asiática y ya en 1998, varios advirtieron las deficiencias del modelo primario-exportador. Junto con una sequía no vista desde el gobierno de su padre, más las medidas discutibles del entonces ministro de hacienda Eduardo Aninat, al no generar políticas anticíclicas, sino por el contrario aumentar las tasas con efectos perjudiciales en la economía y el empleo (Ominami, 2011: 152-153). La crisis tuvo tal magnitud que incluso puso en jaque un tercer gobierno de la concertación y obligó al entonces candidato Ricardo Lagos a poner como eje de su programa *la igualdad* (Ensignia y Quiroga, 2010: 40-41).

Ricardo Lagos, comprometió una serie de medidas de modernización del Estado y la agenda más descentralizadora que los gobiernos de la transición hubiesen prometido, aunque en su programa se siguió con la regla de oro de aquellos gobiernos: estabilidad macroeconómica manteniendo el modelo neoliberal, y reducción de sus efectos negativos vía las políticas sociales, inserción de Chile en los mercados internacionales, firma de tratados de libre –se concretó con Estados Unidos, la Unión Europea, Corea del Sur y China–. La crisis económica heredada del gobierno anterior así como la dificultad institucional que se desató a partir de los casos MOP-GATE, Plantas de Revisión Técnica, etc., limitó sus posibilidades y lo tuvo al borde de una crisis mayor que fue saldada con el acuerdo Insulza-Longueira. Con excepción de los tratados y de la regla de oro fiscal no hubo mayores novedades y la primicia fue el estreno de medidas anticíclicas, aunque se avanzó en desregulación. Michelle Bachelet tampoco tuvo una orientación política en su gobierno muy distinta al heredado desde el primer gobierno concertacionista. Bachelet tampoco escapó a la crisis de 2008 que remeció la economía mundial y que tuvo serias repercusiones en el empleo. Con Piñera, por el contrario se puso énfasis en la gestión pues “la fuente de crecimiento de largo plazo de la economía chilena radica en un incremento sostenido de la competitividad y de la productividad” a la vez que se llegó a un acuerdo para la reconstrucción del terremoto: se mantuvo el alza de impuesto a las utilidades de las empresas del 17 al 20 por cien, solicitado en 2010 de manera temporal hasta 2012, junto a otras medidas recaudatorias acompañadas de rebajas del impuesto a los ingresos de las personas, incluyendo un crédito por gasto en educación que en Chile afecta solo al 19 por cien de la población (están exentos los que ganan menos de unos 1.000 dólares al mes). También se aumentó “levemente la recaudación por renta minera a través de mayores tasas transitorias en el impuesto especial existente desde 2005, a cambio de ampliar la invariabilidad en este impuesto hasta 2023, lo que constituye un caso de privilegio tributario hacia el sector minero sin precedentes internacionales” (Martner, 2014).

⁵ Estos datos provienen del Banco Central de Chile. http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index_aeg.htm.

Período	Tasa de crecimiento del PIB interanual promedio Chile	Tasa de crecimiento de PIB Mundial	Tasa de crecimiento de América Latina y el Caribe
1950-1960	4,62		
1960-1970	4,59		
Alessandri, 1959-1964	3,58		
Frei, 1965-1970	4,09		
Allende, 1971-1973	0,73		
1950-1973	3,99		
1974-1989	3,35		
1990-2009	4,99	3,34	3,07
Aylwin, 1990-1993	7,41	2,47	2,97
Frei, 1994-1999	4,98	3,46	2,99
Lagos, 2000-2005	4,53	3,87	2,91
Bachelet, 2006-2009	3,28	3,23	3,54

Fuentes: Braun-Llona et. al (1998) para 1950-1960 y Banco Central de Chile para 1961-2012., FMI para PIB Mundial y ALC.

La crisis gatillada a partir del movimiento estudiantil de 2011, hizo que finalmente la actual presidenta comprometiera durante su campaña una reforma tributaria postulada en su programa y que ha sido objeto de tanto debate. Prometió realizar una reforma fiscal para ampliar la tributación a empresas y financiar una reforma educativa que incrementaría la carga tributaria un 3% del PIB según una mayor aportación de las empresas que fue aprobada en el congreso, no sin discusión, con diversas modificaciones en septiembre de 2014. La presión tributaria en Chile quedó, sin embargo, a más de dos puntos de las de menor carga de la OCDE (Martner, 2014) En Chile los impuestos sobre las rentas de las empresas y sobre los ingresos de las personas físicas representaban solo el 7,3% del PIB en 2012, mientras los impuestos a la renta alcanzaban un 12,5% de media en la OCDE. Y hasta un 29,2 en Dinamarca, nación madre del impuesto progresivo a la renta en 1870.

En síntesis el acuerdo marcó mantuvo la propuesta de pagar por renta atribuida, pero con dos esquemas posibles, cambió el Fondo de Utilidades Tributables (FUT) que posibilitaba

que las empresas pagarán solo el impuesto de primera categoría y postergar el pago adicional por repatriación de utilidades de empresas extranjeras o del global complementario hasta que la utilidad fuesen retiradas y que era, según los expertos, un mecanismo de elusión de tributos; y dejó cuatro regímenes distintos para la tributación de utilidades de empresas: uno para las pyme, renta presunta, atribuida y un inédito mecanismo de integración que ha sido foco de tensión entre los economistas puesto que para varios de ellos la medida permite nuevas formas de evasión, así como nuevos beneficios para los que ganan más y las empresas (Martner, 2014). La reforma final introdujo un cuestionable nuevo mecanismo propuesto por el senador Juan Pablo Letelier- la repatriación de capitales por un año-, pues para muchos, era una puerta que se abría para el lavado de dinero (“un escándalo” dijo el economista Claudio Agostini), o para quienes sacaron dinero al exterior sin declararlo. A su vez se aumentó ocho veces el impuesto específico al tabaco, en tanto las bebidas sin alcohol quedaron con un impuesto base del 10% y subieron en 18 aquellas con azúcar edulcorada. También aumentó el impuesto al vino y cervezas de un 15 a un 21,5 %, y de un 27 a un 33% los licores fuertes.

Aparte de la crítica por las nuevas formas de evasión tributaria o el descuento de utilidades de los sueldos de más de seis millones de pesos, la reforma final recibió una fuerte detracción por no tocar a las grandes empresas mineras que, a pesar de sus ganancias estratosféricas, mantuvieron la invariabilidad tributaria hasta 2023. Finalmente la verdadera capacidad tributaria que tendrá el Estado con la nueva legislación sembró tantas dudas que se puso en entredicho la propia reforma educativa, principal, reforma del gobierno, pues “lo recaudado por el ajuste tributario finalmente aprobado no alcanza a financiar la reforma educativa que Chile necesita. El ajuste entrega –en el período 2013 a 2017– un promedio de US\$ 900 millones anuales, los que se reducen en US\$ 400 millones si consideramos el déficit anual de largo plazo que dejó la reforma aprobada a raíz del terremoto del 2010. En definitiva, el ajuste total de este período presidencial entrega un monto anual correspondiente a 0.2 puntos del PIB, que representa la séptima parte de lo que se necesita, tan sólo en el ámbito preescolar y escolar” (Educación 2020, 2014). Recientemente el senador Ignacio Walker señaló que la meta de gratuidad en la educación superior “al 100% el 2020 tiene complejidades conceptuales y financieras”. A su vez, su par, Andrés Zaldívar, indicó que había que cautelar al disciplina fiscal “en ese sentido soy estrictísimo: si las platas alcanzan, se hace. Si no alcanzan, no se puede hacer” (La Tercera, 7 de julio de 2013).

Como se sabe, luego de la aprobación de la reforma tributaria estallaron sucesivamente los casos Penta, Soquimich (SQM) y Caval de financiación ilegal de la política los dos primeros y el tercero de tráfico de influencias que afectó al hijo y yerna de la mandataria. Los tres perturbaron profundamente la credibilidad en las instituciones democráticas, aunque el efecto Caval fue demoledor sobre el discurso presidencial de “*más transparencia e igualdad*”. En fin, hoy por hoy, nadie sabe el destino que tendrán los casos aunque se prevé, una salida chilena a la crisis: un par de linchamientos públicos y luego un retorno a la normalidad. Sin embargo, estos casos más la confirmación de un bajo crecimiento económico para el presente año – en 2014 Chile creció a 1,9%, para el 2015

se ubican en torno a un 2,5%, aunque los últimos registros del Imacec se han ubicado incluso por debajo el 2%— han abierto recién la discusión sobre un tema más profundo que no tocó el programa de gobierno: el modelo de desarrollo económico implementado a sangre y a fuego y profundizado y perfeccionado durante los últimos 25 años de democracia que reinsertó al país en la economía mundial como monoexportador de materias primas y que priorizó solo el crecimiento económico como mecanismo para alcanzar el desarrollo. El debate abierto recientemente por el pleno del comité central del partido socialista con el aparente freno a las reformas y la extraña intervención del ministro de energía Máximo Pacheco donde hizo un balance no muy alentador :“ los enormes esfuerzos que está realizando el Fisco no logran acelerar el debilitado crecimiento. Y eso porque el 80% de la economía de nuestro país es privada. El ritmo de la economía depende del sector privado de aquí para adelante” (*La Tercera*, 22/6/2015). Sin embargo, con su intervención Pacheco abrió rápidamente el debate sobre un tópico que no quiso tocar el programa de Michelle Bachelet: la discusión sobre el modelo. Inmediatamente las respuestas no se dejaron esperar: el ex superintendente de valores, Álvaro Gallegos, señaló que “El problema de descansar en el 80% de la economía que maneja el sector privado para revitalizar la actividad radica en que de allí no puede esperarse nada muy diferente a la actual matriz productiva, cuyo potencial de crecimiento, que alguna vez rozaba el 5%, no se estima mayor a 4%⁶. Ese mismo día también se publicó una entrevista al economista jefe del banco Santander, Pablo Correa, quien señaló que lo que estaba pasando se explicaba simplemente porque: “El crecimiento explosivo que tuvo el país en la década de los 90 fue por el aporte adicional de la productividad que estuvo en torno a 2%. Todo este impulso poco a poco fue disminuyendo y ahora no queda nada de productividad y sólo estamos con la estabilidad macroeconómica, que no dará un mayor impulso en los próximos 20 años. Eso se agotó y sólo garantiza ser un país estable que puede crecer a un nivel en torno 3%. Lo que está limitando la capacidad de crecimiento es que no hemos hecho nada distinto en los últimos 25 años, cuando se decidió ser un país exportador de materias primas. La estructura económica sigue siendo la misma” (*El Pulso*, 22/6/2015), poniendo sobre el tapete una discusión muy antigua en la historia nacional que se da siempre en épocas de crisis: el cuestionamiento al modelo de inserción en la economía que el país tomó allá por los albores de la república y que, con excepción del periodo de industrialización, sigue aún vigente. Si bien el programa del actual gobierno solo puso su foco en el aumento de la tributación, lo cierto es que la insuficiencia de las medidas para el financiamiento de la reforma educacional, sumado a la crisis institucional y al estancamiento del modelo económico ha logrado que el debate público se abra.

⁶Álvaro Gallegos. Correspondencia a través de la red cerrada socialista dos google group.

Conclusión

Como lo hemos podido apreciar, los tópicos planteados por la actual mandataria como ejes de sus reformas –educación, reforma tributaria y nueva constitución– han sido materias que han acompañado el debate público desde que Chile se constituyó como nación. No es casualidad entonces, que los tres ejes aparezcan simultáneamente en el debate en diversas coyunturas políticas. Desde el 2011, se ha venido produciendo una efervescencia social también observada antes en periodos álgidos de nuestra historia nacional, cuando la nación quiso reescribir su relato: 1820-1833, 1920-1925, 1970-1973, 1975-1980, 1988-1990; han reafirmado el fin de un ciclo político y la búsqueda de nuevos caminos por donde avanzar como país. Si bien al iniciarse la transición la discusión sobre el modelo económico quedó pendiente, lo que incluyó a la educación y la institucionalidad, queda meridianamente claro que hoy, al alero de la insatisfacción que recorre a la nación, una mayoría social cuestiona los resultados de ese proceso. El agotamiento del modelo que solo apostaba al crecimiento como mecanismo para alcanzar el desarrollo, se agotó, como la constitución de 1980 y sus múltiples remedos – entre ellos el Estado subsidiario en educación –que no lograron cambiarle el rostro a una institucionalidad parida en dictadura. Por ello es que el actual gobierno pretendió abordar en parte esta materia en su programa de gobierno. Tal vez la única diferencia con los procesos de cambio anteriores es que – sea en democracia con una mayoría social o en dictadura sin oposición– las políticas implementadas intentaron darle una respuesta estructural a la crisis. No sucede lo mismo hoy, cuando en el discurso oficial se recogió la demanda social por el cambio, pero que tuvo una débil e híbrida puesta en escena: la reforma tributaria no resolvió el problema del agotamiento del modelo, ni las medidas anunciadas en educación parecen ir por el rumbo de reencauzar el histórico esfuerzo estatal realizado hasta 1973 en la cartera. De la nueva constitución, en tanto, solo conocemos de cuñas y de anuncios de procesos constituyentes que aún no toman forma. El que los principales diseñadores y actores que implementan esas medidas sean hombres y mujeres de la transición, por lo tanto imbuidos de las lógicas del consenso, puede ser la segunda explicación, a las dificultades que han tenido para concretizarse. Un tercer efecto y consecuencia de aquello, sea lo híbrido de las mismas que no gustan a quienes serán afectados por las mismas, ni a quienes, teóricamente, van a favorecer. Y es que, los actores políticos no consideraron nuestra anterior experiencia histórica en la implementación de estos procesos.

Referencias

Adimark. Recuperado de http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/15_eval%20gobierno%20may_2015.pdf

Adimark. Recuperado de <http://www.adimark.cl/es/estudios/archivo.asp?prd=2011&tip=1>

Aedo-Richmond, R. (2000). *La educación privada en Chile*. Santiago de Chile: Ril Editores.

Amorós, M. (2014). *Miguel Enríquez. Un nombre en las estrellas*. Santiago de Chile: Ediciones B.

Banco Central de Chile. Recuperado de http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index_aeg.htm

Bachelet, M. (2007). Mensaje presidencial. Santiago: Gobierno de Chile.

Bachelet, M. (2013). Mensaje presidencial. Santiago: Gobierno de Chile.

Bachelet, M. (2014). Mensaje presidencial. Santiago: Gobierno de Chile.

Baeza, J., y Fuentes, R. (2003). *"Gestión y administración en el sistema educativo chileno"*. Mimeo.

Boeninger, E. (1997). *Democracia en Chile. Lecciones para la Gobernabilidad*. Santiago de Chile: Andrés Bello.

Boisier, S. (2007). *Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad*. Tesis Doctoral, Universidad de París.

Bórquez, J. (2010). *Estudio de factibilidad de una nueva carrera para el Liceo Profesional de Río Bueno*. Mimeo

Brunner, J.J.et al. (1995). *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI. Informe de la Comisión Nacional para la Reforma de la educación*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Cavieres, E. (1999). *Comercio chileno y comerciantes ingleses. 1820-1880.* Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Chile. (1833, 1925, 1980) Constitución Política de la República de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado de http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion/c_1925.pdf.

Correa, S. et. al. 2001. *Historia del siglo XX chileno.* Santiago: Editorial Sudamericana.

Cox, C. (2003). “*Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX*”. En *Políticas Educacionales en el Cambio de Siglo.* C. Cox (Ed.), Santiago de Chile: Editorial Universitaria. pp. 19-113.

De Castro, S. (1992). *El Ladrillo. Bases de la política económica del Gobierno de Chile.* Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

De Ercilla, A. (1569, 1578, 1589, 2009). *La Araucana.* Santiago de Chile: La Araucana.

De Ramón, A. y Larraín, J. (1982). *Orígenes de la vida económica chilena. 1659-1808.* Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Diario Pulso, 22 de junio de 2014.pdf. pp. 24-25.

Dillehay, T. (2004) *Monte Verde. Un asentamiento humano del pleistoceno tardío en el sur de Chile.* Santiago de Chile: Lom.

Educación 2020. (2014). Opinión de Educación 2020 sobre ajuste tributario. Recuperado de <http://www.educacion2020.cl/noticia/opinion-de-educacion-2020-sobre-ajuste-tributario>

Equipo Fundación Sol. El Mostrador, (12 de septiembre de 2013). los11 pilares que sostienen el actual modelo económico y son herencia de la dictadura. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl>

Gallegos, Álvaro. Correspondencia a través de red cerrada RedsocialistasDos, (22 de Junio de 2015). Opinión. Recuperado de http://www.socialistas_en_red_dos@googlegroups.com

- Góngora, M.** (1981). *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile. Siglos XIX y XX*. Santiago de Chile: Ediciones la Ciudad.
- Jara, A.** (1971). *Guerra y sociedad en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Martner, G.** (2007). *Remodelar el modelo. Reflexiones para el Bicentenario*. Santiago de Chile: Lom.
- Martner, G. y Rivera, E.** (2013). *Radiografía crítica del “modelo chileno”*. Santiago de Chile: Lom/Usach.
- Martner, G.** (2013) Recuperado de
<http://gonzalomartner.blogspot.com/search?updated-min=2012-12-31T19:00:00-08:00&updated-max=2013-09-11T12:44:00-03:00&max-results=22&start=10&by-date=false>
- Martner, G.** (2014). Recuperado de
<http://gonzalomartner.blogspot.com/search?updated-min=2014-01-01T00:00:00-03:00&updated-max=2015-01-01T00:00:00-03:00&max-results=26>
- Mayol, A.** (2012). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago de Chile: Lom.
- Mellafe, R.** 2004. “*Latifundio y poder rural en Chile de los siglos XVII XVIII*”. Revista de Estudios Históricos, Universidad de Chile. Volumen 1, N° Agosto de 2004.pdf.
- Meller, P.** (1998). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago de Chile: Editorial Andres Bello.
- Ministerio de Educación Pública de Chile.** 1978. Superintendencia de Educación y Movimiento educativo 1974-1976.
- Mönckeberg, M. O.** (2001). *El saqueo de los grupos económicos al Estado chileno*. Santiago de Chile: Ediciones B.
- Muñoz, V.** (2012) *El derecho a la educación: una mirada comparativa. Argentina, Uruguay, Chile y Finlandia*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO).
- Navarro, L.** (2002). *Chile. Equidad Social y Educación en los 90*. Buenos Aires: IIEP.

OCDE. (2004). *Chile: revisión de políticas educativas*. Recuperado de [http://www.facso.uchile.cl/psicologia/epe/_documentos/GT_cultura_escolar_politica_educativa/recursos%20bibliograficos/articulos%20relacionados/oecd\(2004\)revisiondepoliticaseducacionenchile](http://www.facso.uchile.cl/psicologia/epe/_documentos/GT_cultura_escolar_politica_educativa/recursos%20bibliograficos/articulos%20relacionados/oecd(2004)revisiondepoliticaseducacionenchile)

Ominami, C. (2011). *Secretos de la Concertación*. Santiago de Chile: La Tercera Ediciones.

Ortiz, E. (1997). *La penitenciaría: otra aproximación a la modernidad chilena decimonónica*. Revista Última Década, 6.

Ortiz, E. (4 de noviembre de 2013). El Estado burocrático y centralizado de Michelle. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl>

Ortiz, E. (3 de junio de 2014). Reformas en educación: avanzar caminando hacia atrás. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl>

Pinto, Julio y Salazar, Gabriel.1999. *Historia contemporánea de Chile*. Santiago de Chile: Lom.

Raczynsky, Dagmar y Gonzalo Muñoz. 2007. *Reforma educacional en Chile: el difícil equilibrio entre la macro y la micropolítica*. Santiago de Chile: Colección Estudios Cieplán, N° 31.

Sarmiento, D. (2010). *Facundo o Civilización y Barbarie en las pampas argentinas*. Ediciones El Libertador.

Ministerio de Educación (1972/1973). "Informe sobre Escuela Nacional Unificada". *Revista de Educación* números 36 y 39 (1972) y 43 (1973).

Villalobos. S. (1989). *Portales. Una falsificación histórica*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

Programas de Gobierno:

Aylwin, Patricio. 1989." Programa de Gobierno". Pdf.

Bachelet, Michelle. 2013. Programa de Gobierno Chile de todos (2014-2018). Pdf.

Frei Ruiz-Tagle, Eduardo. 1993. "Programa de Gobierno1994-2000. Para los nuevos tiempos". Pdf.

Lagos Escobar, Ricardo. 1999. "Programa de Gobierno. Crecer con igualdad"