



Revista Latinoamericana de Derecho
Social

ISSN: 1870-4670

revistaderechosocial@yahoo.com.mx

Universidad Nacional Autónoma de
México
México

GUARDIA B., Alexis

UNA REFLEXIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN CHILENA DESDE LA ECONOMÍA
POLÍTICA

Revista Latinoamericana de Derecho Social, núm. 15, julio-diciembre, 2012, pp. 171-185

Universidad Nacional Autónoma de México

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=429640270006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

UNA REFLEXIÓN SOBRE LA EDUCACIÓN CHILENA DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA

A REFLECTION OF CHILEAN EDUCATION FROM POLITICAL
ECONOMICS

UNE REFLEXION SUR L'EDUCATION CHILLENNE
DEPUIS L'ECONOMIE POLITIQUE

Alexis GUARDIA B.*

I. INTRODUCCIÓN

Al momento de hacer esta breve reflexión, los estudiantes de la educación media y universitaria en Chile llevan ya seis meses de inasistencia a clases demandando un cambio sustantivo en el modelo educativo que viene reproduciéndose desde 1981. Dicho modelo está basado en gran medida en el mecanismo de mercado, y su desarrollo ha ido desvalorizando la educación pública. Teóricamente, el mercado en competencia garantizaría la libertad de elección y la calidad de la educación. Desde entonces la educación dejó de ser un bien público y se la considera un bien de consumo, y el mercado donde esta particular mercancía se transa, se supone que se autorregula a través de la flexibilidad de precios (aranceles). La actual realidad educativa chilena hace imposible seguir proclamando la autorregulación del mercado para excluir la intervención de la sociedad. Posiblemente la crisis del modelo educativo chileno marca la decadencia del discurso neoliberal que en sus distintas versiones e intensidades tuvo como objetivo central separar la economía de la política. Dicha crisis es necesario evaluarla a fin de concebir políticas públicas que superen la actual situación. En ese sentido, el análisis que hacemos es desde la economía política.

* Doctor en Economía por la Universidad París IX, Chile (aguardiabasso@gmail.com).

Para abordar la actual situación crítica por la que atraviesa el modelo educativo chileno realizamos una breve historia de lo que fue el sistema educativo antes de la reforma de 1980 y una descripción de los rasgos esenciales de funcionamiento implementados después de la reforma. Posteriormente presentamos cómo se abordó el tema de la educación durante los gobiernos de la Concertación (1990-2009), y finalmente se exponen los puntos más críticos del modelo educativo: calidad, lucro y financiamiento.

II. BREVE HISTORIA

Las bases del modelo educativo consagrado en la Constitución de 1925 corresponden a una concepción liberal y laica que debe mucho al pensamiento de Valentín Letelier (1852-1919), quien desarrolló en la primera década del siglo pasado el concepto de Estado docente, y cuyo contenido esencial fue hacer de la educación pública el pilar del sistema educacional en todos sus niveles, recogiendo con ello un aspecto vital de los valores republicanos, que no necesariamente corresponde con una visión estatista de la educación. Con el tiempo se creó un robusto consenso respecto a estas ideas, siguiendo por lo demás lo que ya se practicaba en Europa y Estados Unidos. La Constitución de 1925, dando garantía a la libertad de enseñanza, en su artículo 70. establecía que: “La educación pública es una atención preferente del Estado... la educación primaria es obligatoria... Habrá una Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección bajo la autoridad de gobierno”. Junto a ello se reforzó la formación de profesores para la enseñanza media a través del Pedagógico de la Universidad de Chile (creado en 1889) y las escuelas normales (creadas desde 1842) que formaban a los profesores de la enseñanza primaria; todo lo cual fue un apoyo sustantivo para mantener un nivel adecuado en la calidad de la educación, proceso que se reforzó con la reforma educacional de 1965.

Durante un largo periodo (1925-1973), la educación pública primaria, secundaria y universitaria fue gratuita y coexistió con la educación privada también en los tres niveles señalados, una parte pagada y otra apoyada parcialmente con recursos públicos entregados una vez al año. En 1981 había ocho universidades, todas ellas de probada calidad, de las cuales sólo dos eran públicas y el resto privadas sin fines de lucro. Las insuficiencias de este

sistema educativo eran el bajo desarrollo de la educación preescolar, que hoy la literatura considera como esencial para el desarrollo futuro de las aptitudes cognitivas de los niños, y la baja cobertura de la educación superior. Con todo, el gasto público en educación en 1970 fue de 5,1% del PIB, y como porcentaje del gasto del gobierno, la educación representó el 22%. En términos de cobertura, la educación chilena había alcanzado, para el año indicado, el 93,3% en la básica, 49,7% en la media y 4% en la educación superior.

La ruptura “manu militari” del modelo educativo que la sociedad chilena había desarrollado desde la Constitución de 1925 se produjo, una vez promulgada la Constitución de 1980, con la municipalización de la enseñanza en 1981 y el traspaso de algunos liceos técnicos profesionales a corporaciones empresariales; proceso que duró hasta 1987. En la práctica, ello significó el traspaso de la administración de los establecimientos educacionales (escuelas y liceos) del Ministerio de Educación a las comunas donde ellos estaban localizados. Con el traspaso de los establecimientos fiscales a los municipios, los profesores dejaron de ser funcionarios públicos y comenzaron a registrarse por el Código del Trabajo, perdiendo con ello la estabilidad en el cargo y la negociación salarial centralizada. Al mismo tiempo se ampliaron las oportunidades para la educación privada subvencionada, (con o sin fines de lucro) en la educación básica y media, de tal manera que ésta llegó a representar en 1990 el 32% del total de las matrículas. Por otra parte, también se ampliaron las oportunidades para las universidades privadas, aunque legalmente sólo como instituciones sin fines de lucro, pero sin un organismo de control especializado.

Durante el régimen militar se produjo así una ruptura en el sistema educacional, correspondiendo al deseo de un cambio radical, por parte de los ideólogos del régimen, en la “mentalidad” de los chilenos, acostumbrados a un estado intervencionista y donde se generaba “el cáncer marxista”. Proposición que coincide, pero por razones menos vulgares, con la visión neoliberal que también es crítica de la extensión indiscriminada de la responsabilidad gubernamental en la educación, pues según ella limita la acción autorreguladora del mercado, la eficiencia y la libertad de elección.¹

Sin embargo, el cambio de relevancia que antecedió a esta ruptura fue el cierre de las escuelas normales y la reducción del Pedagógico. Además, en la

¹ Véase Friedman, M., *Capitalism & Freedom*, Chicago Press, 1962, capítulo 6.

Constitución de 1980 (artículo 10, capítulo III) se enfatiza el resguardo a la libertad de enseñanza en el espíritu de que sean las familias y no el Estado quienes decidan dónde deben educarse sus hijos. Posteriormente se profundizó la privatización de la educación media y superior y se produjo un repliegue de la educación pública vía municipalización. Así, el equilibrio que el sistema educativo chileno había logrado alcanzar entre un sector público mayoritario y el sector privado, con o sin fines de lucro, se rompió. El principio que inspiró esta operación fue el de los incentivos de mercados (lucro) y la leyenda de la libertad de elección en el mercado. Dichos incentivos harían aumentar el número de propietarios o sostenedores de los establecimientos, con exigencia de requisitos mínimos, y cuya inversión en infraestructura, más una libre entrada y salida de proveedores de servicios educacionales, recrearía así un mercado de libre competencia, más en la calidad del servicio que en sus precios. Por último, un beneficio adicional aducido a favor de un sistema educativo descentralizado y privado fue el de dar de baja a la burocracia concentrada en el Ministerio de Educación, ya no necesaria puesto que el mercado impondría las normas de eficiencia que se requieren. Esta visión ideológica de los arquitectos del nuevo sistema educativo dejó al propio sistema a la deriva en lo que corresponde al control de la calidad respecto a estándares mínimos de aprendizaje, sin una supervisión que pasa, inevitablemente, por un algún grado de centralidad.

De esta manera los padres de familia podían, gracias a la libertad de elección existente en este mercado, beneficiarse de esta situación. Por cierto, como es sabido, esta libertad de elección es ponderada por el nivel de ingreso familiar. En condiciones de grave desigualdad, como es el caso chileno, hay familias que tienen más libertad que otras para elegir los mejores colegios según el poder de compra o ingresos con que lleguen a ese mercado.

En estricto rigor, la propuesta de M. Friedman siempre ha sido el subsidio a la demanda, es decir, entregar una suma fija vía cupones (voucher) para que cada familia pueda elegir libremente la escuela a donde desea enviar a sus hijos. Pero dada la desigualdad en la distribución del ingreso existente en Chile, esta solución lo que haría sería empeorar dicha distribución, debido al acceso discriminado a la educación de calidad. Por ello se optó por entregar a los establecimientos educacionales subvenciones uniformes por alumno asistente. Manteniendo, además, una educación privada pagada, sin subvención,

y que representaba en 1990 el 8% del total de matrícula escolar (excluida la educación superior).²

En los colegios municipalizados donde la educación es gratuita, a fines de la década de los años ochenta, el 80% de los ingresos que transfiere el Estado se van en salarios y el resto en gastos de funcionamiento, lo que les dejaba un margen muy estrecho para competir en calidad. Naturalmente, excepción hecha de aquellas municipalidades donde se concentra la riqueza del país y que pueden apoyar desde el municipio a sus establecimientos. Si una parte de los establecimientos privados son apoyados con subvenciones directas (subsidio por alumno asistente) o indirectas, pues no pagan el IVA (impuesto al valor agregado), ello permite no dejar fuera del mercado a grandes contingentes de estudiantes, pero al mismo tiempo garantizándole al sector privado un mercado que con el tiempo se transformará en un mercado cautivo, pues la educación pública municipalizada verá deteriorada su calidad.

En 1990 el gasto público en educación fue de 2,7% del PIB y el porcentaje del gasto del gobierno en educación respecto al total de gasto fue de 10%, lo que evidencia una caída sistemática de ambos respecto a 1982, que expresa en buena medida el impacto de la crisis económica de ese año. Para 1992 la cobertura en la educación básica alcanzó un 98,2% y en la educación media 79,9%. Se podría contraargumentar que en términos relativos el gasto privado en educación aumenta cuando el gasto público en educación disminuye debido a la crisis señalada, pero el modelo de subvenciones amortiguó y permitió continuar con un mejoramiento de la cobertura.³ Sin embargo, dada la desigual distribución del ingreso y el elevado nivel de pobreza con que termina ese régimen, la educación como elemento clave en la movilidad social no muestra signos de cumplir su misión.

III. LA CONCERTACIÓN FRENTE A LA EDUCACIÓN (1990-2009)

El sistema educativo heredado por los gobiernos de la Concertación ya tenía un impulso y una lógica de reproducción mercantil de no fácil tratamiento

² Véase González, Pablo, "Financiamiento de la educación en Chile", en *Financiamiento de la educación en Latinoamérica*, Universidad de Chile, UNESCO-PREAL, 1998.

³ Véase Montt, P. y Serra P., *La descentralización educativa en Chile. El traspaso de la educación a los municipios*, documento de trabajo núm. 3, ILPES, Cepal, 1994.

a nivel estructural. En gran medida, la educación se fue transformando en una mercancía “sui generis”, pues para una parte importante de ella nunca se abandonó el apoyo financiero del Estado, excepción hecha de la educación superior privada y la educación privada básica y media sin subvención. La Concertación, no obstante sus esfuerzos por mitigar los efectos más negativos, no pudo cambiar las bases estructurales de este modelo y restituir la educación como un bien público. De este modo, dicho modelo llegó hasta su colapso actual, debido a su limitada calidad, falta de equidad y segregación social.

Lo anterior no significa que la Concertación no hubiera hecho nada en el campo educativo dentro del modelo heredado. Por el contrario, hizo mucho por afirmarlo sin dar cuenta de las lógicas perversas en términos de equidad y calidad que tal modelo educativo reproducía en su dinámica de crecimiento. Cabe recordar también que la Concertación, al hacerse cargo del gobierno, se encontró con la limitación de que los directores de colegios y liceos del sector público, nombrados por el régimen militar, eran inamovibles; los alcaldes designados por el régimen militar sólo fueron renovados en las primeras elecciones municipales en 1992, y el Ministerio de Educación había sufrido una seria reducción de supervisión y control del sistema educativo.

Dentro de las medidas que tomó la Concertación cabe señalar la de 1991 (Ley 19.070), que reemplazó para los profesores el Código del Trabajo que hasta esa fecha regía, por un régimen especial conocido como el “Estatuto docente”, que restableció una regulación nacional de remuneraciones y condiciones de empleo, en lo que se refiere a la jornada de trabajo y vacaciones. En cuanto a la educación municipal, el estatuto mencionado fijó una base común para el mejoramiento de sus remuneraciones y distintas bonificaciones. Tema imposible de no ser abordado en democracia cuando se estima que los profesores allí empleados habían visto disminuidas sus remuneraciones reales en 40% como resultado de la municipalización.⁴ Sin embargo, cabe recordar que las remuneraciones reales promedio de los profesores ya se habían duplicado entre 1990 y 1997.

Pero también el “Estatuto docente” tuvo como efecto colateral la introducción de dos elementos que no corresponden a la idea original de hacer de la educación una cuasi mercancía, pues en la educación municipal limitó

⁴ *Op. cit.*

la flexibilidad de salarios (remuneraciones fijadas por la ley) y rigidizó el despido. De tal suerte que cada vez se fue haciendo más difícil competir con el sector privado subvencionado, con el castigo consecuente en la calidad de su enseñanza. La emigración de alumnos desde los colegios municipalizados hacia el sector privado subvencionado agudizó este problema.

En el caso de los países desarrollados de Europa donde no existe una concepción mercantil de la educación, la remuneración de los docentes sigue la normativa de la carrera docente que supone remuneración ligada a la capacitación seguida de concursos y no a la antigüedad, salvo para definir un piso mínimo. Tampoco existe una perfecta inamovilidad, pues hay desplazamientos voluntarios e involuntarios de los docentes entre establecimientos. Y lo más importante es que existen estándares de enseñanza adoptados centralmente pero controlados descentralizadamente, lo que permite mantener una elevada calidad de la educación sin pasar por el mercado.

Una segunda medida de importancia tomada por la Concertación en 1993 fue la extensión de la jornada escolar programada para cinco años (1997-2002) en el sector público, con un costo de 1,500 millones de dólares. Sin embargo, aduciendo el principio de no discriminación entre el sector público y el privado consagrado en la Constitución, la derecha condicionó sus votos a que también había que otorgar recursos públicos al sector privado subvencionado para implementar tal medida. Otras decisiones importantes fueron el tratamiento focalizado a las 900 escuelas municipalizadas más rezagadas en términos de rendimiento y condición socioeconómica de sus alumnos, y la fijación de los contenidos mínimos de los programas de estudio, que dejaba un amplio margen para la iniciativa del profesor.

Sin embargo, a nuestro entender la Concertación cometió dos graves errores. El primero guarda relación con el tratamiento presupuestario dado a la Universidad de Chile, que llegó exhausta a fines de los años ochenta debido a la política de ajuste presupuestario para enfrentar la crisis económica de 1982 y la discriminación financiera que sufrió durante todo el régimen militar. Esta Universidad terminó así con un arrastre deficitario que tuvo que enfrentar las exigencias de eficiencia en el gasto público y de disciplina fiscal que la Concertación mantuvo, pero que en este caso lo que produjo con el tiempo fue empujar a esta institución clave en la educación pública al autofinanciamiento, que sólo podía encontrar parcialmente en el mercado de los servicios de edu-

cación, fijando aranceles al igual que el sector privado y con ello poniendo fin a la gratuidad de una parte de la educación superior.

La segunda decisión controvertida que tomó la Concertación fue la iniciativa de ley, aprobada en septiembre de 1993, que permite, por la sola voluntad del sostenedor, cobrar a los padres un monto adicional a la subvención, pagada de manera voluntaria en primera instancia (con el tiempo ha pasado a ser obligatoria), lo que se conoce como “financiamiento compartido”. La Ley establece que pueden ingresar a esta modalidad los establecimientos subvencionados desde el segundo nivel de transición hasta la enseñanza media. Las escuelas básicas municipalizadas conservan la gratuidad y quedan excluidas del nuevo sistema, pero pueden ingresar al sistema los establecimientos municipalizados de la enseñanza media.⁵ La Ley de Financiamiento Compartido estableció además una tabla de descuento de la subvención fiscal, considerado como ahorro fiscal, que varía por tramos en función del nivel de cobro, hasta el límite en que el establecimiento debe abandonar el sistema de subvenciones.⁶

La crítica fundamental a este sistema de financiamiento es que induce a la segmentación social dentro del sistema escolar subvencionado; no todas las familias pueden pagar, y algunas de ellas quedan excluidas del colegio. Así, en manos de la justicia del Tribunal Constitucional (abril de 2011) se encuentra el caso de un grupo de escolares a quienes se les canceló la matrícula por no pagar la mensualidad en un colegio privado subvencionado de Puente Alto.⁷ De tal manera que se van segregando las familias entre las que no pueden aportar financiamiento compartido y se retiran del establecimiento y las que sí pueden aportar financiamiento y se quedan en el establecimiento privado subvencionado, que puede ahora acrecentar la calidad del servicio y abrir una competencia desleal con la educación pública. Sin embargo, se aduce que la segregación ya existe, pues antes del financiamiento compartido “el costo de educar es mayor donde hay situaciones más complejas y por tanto los colegios privados subvencionados no se instalarán en aquellas zonas”.⁸ Más aún, el

⁵ En la misma fecha se aprueba la Ley de Donaciones de las Empresas con Fines Educativos, que permite a las empresas hacer donaciones a los colegios subvencionados y descontar 2% de los impuestos de primera categoría.

⁶ Se estima que el monto recaudado por este tipo de financiamiento es actualmente del orden de los 500 millones de dólares.

⁷ Véase CIPER, *Financiamiento compartido*, disponible en: www.ciper.cl.

⁸ Beyer, Haral, *El Mercurio*, 13 de enero de 2008.

mecanismo de financiamiento compartido estaría abriendo las puertas a un ajuste de precios que juega el papel de racionamiento allí donde hay exceso de demanda por servicios educacionales.

IV. LA CONCERTACIÓN Y LA FILOSOFÍA DE DENG XIAOPING. LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Donde la Concertación no comete errores específicos, como los señalados, pero sí da claras señales de haber perdido el rumbo, es cuando tiene que hacer frente a la evolución de la educación superior, caracterizada por su importante crecimiento en cobertura. En efecto, la educación superior, compuesta por 61 universidades, 44 institutos profesionales (IP) y 87 centros de formación técnica (CFT), registró una importante expansión de matrículas, pues pasó de 245 mil alumnos a 678 mil alumnos entre 1990 y 2007 (Informe OCDE 2009). Se estima que al 2011 esta cifra habría superado el millón de alumnos. A propósito de estos hechos, E. Boeninger afirmaba

Debemos reconocer que si no fuera por las universidades privadas (y los institutos profesionales y centros de formación técnica) la extraordinaria expansión de matrículas terciaria observada a partir de 1990 no habría sido posible sin dedicarle cuantiosos recursos públicos adicionales que no estaban disponibles. La magnitud que hoy tiene el sector privado en el sistema terciario hace inviable cualquier intento de eliminar el lucro como finalidad.⁹

Da la impresión en esta afirmación de que se justificará en sí todo lo que existe por el hecho de existir; nos recuerda la afirmación hegeliana: “todo lo que existe es racional”. Pero dicho de una manera más simple, “no importa el color del gato, sea blanco o negro lo que interesa es que cace ratones”. En este contexto los ajustes son menores: sincerar el lucro, apoyar con crédito a los estudiantes, etcétera. La verdad es que la dinámica expansiva señalada creó tensiones y conflictos antisistémicos, como las burbujas financieras. En esto la Concertación se perdió.

Como es sabido, la legislación que regula las universidades privadas prohíbe que ellas tengan fines de lucro, no así los IP y CFT, donde la ley no prohíbe

⁹ Boeninger, E., *Chile rumbo al futuro*, Santiago, Chile, UQBAR, 2009, p. 45.

el lucro. Sin embargo, es *vox populi* que estas nuevas universidades privadas eluden la ley por la vía de crear empresas inmobiliarias a las que arriendan infraestructura o por vía de las externalizaciones (compras de servicios) hacia empresas relacionadas, por medio de las cuales retiran utilidades. No existe supervisión sobre estas acciones, salvo las que pudiese hacer eventualmente el servicio de impuestos internos. En el caso de estas universidades el mercado juega a plenitud, y al no existir el mecanismo de subvenciones el ajuste se hace por medio de los aranceles de las diferentes carreras, que con el correr del tiempo se han ido situando por arriba de los aranceles universitarios de países desarrollados, especialmente en las carreras tradicionales. En muchas de estas universidades privadas no existe la carrera universitaria para sus docentes; tampoco cuentan con centros de investigación y actividades de difusión cultural de relevancia. Son lo que los estudiantes llaman “universidades de pacotilla”. En los hechos, “los aranceles universitarios para los estudiantes de primer año en el conjunto del sistema, prácticamente se duplicaron en promedio y en términos reales entre 1995 y el presente... cabe notar que en ese mismo periodo las remuneraciones reales han crecido aproximadamente en 40 por ciento”.¹⁰ Por otra parte, las universidades públicas también se ven obligadas a seguir la fijación de aranceles; actualmente, el valor promedio anual es prácticamente igual entre dichas universidades y las privadas, dadas las exigencias de autofinanciamiento o del gasto “eficiente” de las autoridades de Hacienda.¹¹

El aumento de cobertura señalada revela una creciente demanda de sectores medios y medios bajos por servicios de educación universitaria, y que no pueden entrar a las universidades que exigen puntajes altos de la PSU; todo lo cual requiere de un endeudamiento creciente de las familias con el sistema bancario o el sistema de becas. Por lo tanto, el Estado ha tenido que ir asumiendo el financiamiento de este proceso; así, en 1994 se reforma la Ley de Crédito Fiscal Universitario de 1981 y se crea el Fondo Solidario de Crédito Universitario, disponible sólo para estudiantes que asisten a las 25 universidades tradicionales y habida consideración de su situación socioeconómica que impida el pago total o parcial del arancel, crédito que tiene un tope que muchas veces obliga a un copago difícil de financiar por las familias, y su reembolso está asociado a los ingresos futuros del egresado. En 2006 se crea

¹⁰ Véase “Editorial”, *Mercurio*, 9 de agosto de 2011.

¹¹ Véase el estudio de aranceles del Consejo de Rectores, 2011.

el Crédito con Aval del Estado (CAE), considerado más caro y restrictivo que la modalidad de financiamiento precedente. En este último instrumento participan los bancos del negocio de la educación por la vía de la licitación de los créditos hecha por el Estado al sistema bancario, en donde se determina la tasa de interés que pagarán las familias y que en los últimos 3 años ha estado por arriba de la tasa de interés de los créditos hipotecarios. Actualmente existen 365 mil estudiantes que utilizan esta modalidad crediticia.¹²

Se fue así configurando un sistema en el que el 80% de las familias financia el acceso a la universidad a través del crédito y sólo 20% con otros apoyos, al revés de lo que sucede en los países de la OCDE; pero además el Informe de la OCDE de 2009 señala que en Chile la tasa bruta de titulación en sus universidades es de 16%, la mitad del resto de los países miembros. No menos importante es el estudio de la deserción estudiantil, donde se concluye que: “En Chile la tasa de deserción global de pregrado evaluada para el año 2004 es de 53,7%, siendo mayor en las universidades privadas nuevas que en las públicas”.¹³ Ambos antecedentes hacen que para los bancos sea más riesgoso prestar a los estudiantes, y ello encarece el crédito. Actualmente existen 110 mil estudiantes morosos del Fondo Solidario. Sin embargo, un dato no menor es que según Casen 2009, dentro de las familias más pobres (dos primeros quintiles) el 45% de ellas con hijos estudiando no recibe ni becas ni crédito.

V. EL PROBLEMA PREOCUPANTE DE LA BAJA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Existe una abundante literatura sobre los temas de la calidad y su interrelación con la equidad, de la cual no daremos cuenta aquí. Sólo pondremos atención sucinta a cuatro indicadores vinculados a las pruebas cognoscitivas o de aprendizaje de la educación en el caso chileno, sin entrar a ver las causales específicas, pues los datos son agobiantes.¹⁴ Cuatro antecedentes clave:

¹² Con el aval del Estado los bancos asumen un riesgo cero y con las tasas de interés vigentes la deuda se acrecienta en casi tres veces el valor al contado del arancel anual.

¹³ Díaz, Christian, “Modelo conceptual para la deserción estudiantil universitaria chilena”, *Estudios Pedagógicos*, Universidad Católica Concepción, 2008, p. 2.

¹⁴ Véase Waissbluth, M., *Se acabó el recreo*, Santiago de Chile, Random House Mondadori, 2010.

- a) Según la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) de 2009, tomada a los 4° y 8° básicos, registró una falencia en matemáticas en los niveles de octavo básico, donde el 62% no sabe la materia y maneja conocimientos relativos a 6° básico, registrando un retraso de dos o más años. En tanto el promedio nacional en 4° básico en lectura fue de 262 puntos (300 puntos o más significa que en su escuela los jóvenes tienen cerca del 75% de los conocimientos que deberían tener a esa edad).
- b) Según la Prueba Nacional de Selección Universitaria (PSU) de 2009, “de un total de 251.000 que la rindieron, sólo 7400 (2,9%) obtuvo un porcentaje superior a 700 puntos, el nivel requerido por las así llamadas «universidades exigentes». En el caso de familias pudientes, un poco menos del 20% (19,3%) de sus hijos logró ese porcentaje, en el caso de las familias pobres no llega al 1% (0,2%)”.¹⁵
- c) La Prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes), realizada por la OCDE, registró en Chile, para 2006, que un 55% de los jóvenes de 15 a 19 años se encuentra por debajo de los 420 puntos en matemáticas, considerado muy bajo rendimiento, situándose así por arriba del promedio del logrado por los países de la OCDE, que es de 21% (5% en Finlandia, 12% en Japón). En el test de lectura y escritura, el 48% de los jóvenes chilenos dentro de una escala de 1 a 6 se sitúa por debajo del nivel 1. La misma prueba tomada en 2009 muestra sin embargo un mejoramiento.
- d) La prueba SIALS (encuesta de alfabetización adulta) registra que “sólo 8% de los chilenos con educación superior terminada comprende completamente lo que lee y resuelve problemas aritméticos básicos”.¹⁶

El resultado del actual sistema educativo, que si bien es importante en términos de cobertura, especialmente en el ámbito de la educación superior, en lo que se refiere a su calidad, deja mucho que desear. Según la leyenda de “la libertad de elección en el mercado” los alumnos se cambiarían de los colegios o universidades de baja calidad a los de mayor calidad como si se tratara de una corbata; ello no ocurre, pues la educación tiene un ciclo de aprendizaje,

¹⁵ *Op. cit.*, p. 93.

¹⁶ *Op. cit.*, p. 79.

incluido el de evaluar la calidad del mismo, que hace difícil que opere esta visión ideologizada del mercado, y por ello los servicios de la educación no pueden funcionar como una mercancía generalizada. Todo ello sin entrar a analizar el ángulo socioeconómico, es decir, dónde se concentra la baja calidad, pues es esperable que en un mercado de la educación como el chileno ello ocurra en los sectores más vulnerables.

VI. EL LUCRO EN LA PRODUCCIÓN DE BIENES O SERVICIOS PÚBLICOS

La búsqueda de una tasa de ganancia o lucro es consustancial a una economía capitalista de mercado, toda vez que los empresarios comprometen sus fondos propios a un negocio. En la visión neoclásica del liberalismo, cuanto más cerca se ubiquen esos mercados de la competencia más eficiente es la economía y mejores precios para los consumidores, aun cuando la solución teórica de la competencia pura y perfecta no existe en el mundo real. La tasa de ganancia obtenida en condiciones de competencia es la que tiene más legitimidad. Pedir el fin del lucro en abstracto es demandar el fin del capitalismo, cuestión que aunque pueda ser deseable para algunos, no se avizora que ello ocurra en un horizonte previsible.

Sin embargo, tratándose del lucro en la producción de los bienes o servicios públicos (por ejemplo el servicio de educación) el problema ha sido siempre más complejo.¹⁷ Dentro del pensamiento económico no hay acuerdo respecto a si es más eficiente y justo que estos bienes sean producidos por el Estado o por el mercado. Naturalmente, el neoliberalismo está por lo segundo de una manera absoluta y dogmática, pero una parte no menos relevante del liberalismo está por lo contrario. La experiencia chilena que optó, en ausencia de un sistema democrático, por la primera y la vive después de 30 años, es un buen test. La verdad es que la empresa privada ha podido asegurar la gestión de una parte de la educación chilena, pero con un importante apoyo del Estado a través de subvenciones en el caso de la educación media y básica, y del creciente crédito con aval estatal para la educación universitaria.

¹⁷ Los bienes públicos son distintos a los bienes privados por su indivisibilidad; el consumo de uno no altera el consumo del otro, por el carácter colectivo del consumo; donde cada uno goza de estos bienes sólo por el hecho de pertenecer a una comunidad, y por las externalidades que genera.

Subvenciones que reducen el costo privado y garantizan una tasa de ganancia sin recurrir al racionamiento vía precio que es posible hacer desde el mercado. Sin embargo, en la práctica, por las razones ya expuestas, se ha establecido una competencia desleal entre el sector privado subvencionado o pagado y el sector municipal gratuito que acentúa la falta de equidad y calidad del sistema. Por otra parte, en el caso chileno no está demostrado que la enseñanza básica y media subvencionada con fines de lucro sea de mejor calidad que la pública o sin fines de lucro. Es de toda lógica entonces cuestionar el lucro con uso de recursos públicos en la educación, pues ello es impresentable e ineficiente.¹⁸

Para el caso de la educación superior privada, una parte de ella genera una tasa de ganancia que tiene un carácter espurio derivado de la total ausencia de control, por casi 30 años, sobre el origen y destino de las utilidades allí obtenidas. Obviamente, no es la competencia la que determina dicha tasa de ganancia o lucro. Por otra parte, el traslado de capitales en búsqueda de ganancias espurias o no en el sector privado de la educación universitaria ha acelerado el fin de la educación gratuita en el sector público, pues el aumento de la demanda por el servicio de educación superior en general hace que el racionamiento de precios vía aranceles sea cada vez más relevante. La posibilidad de continuar con la reproducción de este sistema exige un Estado más presente en el financiamiento (créditos o subsidios sobre la tasa de interés y becas) a fin de que el sector mercantil del sistema pueda realizar o hacer efectivas las ganancias esperadas. La paradoja es que en el discurso neoliberal criollo el mercado y la privatización de la educación no tendría necesidad de un Estado protector o realizador de las ganancias privadas.

Por lo tanto, nos parece perfectamente pertinente interrogarse si se están utilizando bien los recursos públicos. Es cierto que muchas veces el Estado aporta recursos a la empresa privada para desarrollar la estructura productiva de una economía, así lo han hecho en Asia y en Estados Unidos a fines del siglo XIX; también lo hace para aliviar a sectores vulnerables cuando otorga un subsidio sobre las tarifas de agua potable a una población de escasos recursos

¹⁸ De diecisiete estudios publicados, diez mostraron que los colegios subvencionados tienen rendimiento promedio superior a los colegios municipales; cinco consideraron que no había evidencia de brechas significativas, y dos hallaron la evidencia de que los colegios municipales son mejores que los subvencionados. Véase Paredes, R. y Drago, Luis, en *Revista CEPAL*, junio de 2011.

y que se transforma en utilidad para la empresa proveedora. Los objetivos y resultados son claros. Pero cuando después de 30 años el sistema educativo chileno exige una participación creciente de recursos públicos con resultados globales de baja calidad, inequitativo en las oportunidades y con una creciente segregación social en su ejercicio, la verdad es que no hay por dónde perderse.

La conclusión es que las modalidades con que se reproduce el mercado de la educación y los negocios que lo animan obligan a un cambio estructural que altere dichas modalidades, y para lo cual, tal vez el cambio más importante sea la recreación de un sector público con educación superior gratuita y de alta calidad para la mayoría de las familias (tres primeros quintiles), con aranceles diferenciados para el resto según sus ingresos, y complementadas con universidades privadas sin fines de lucro reguladas. Un sector público para la educación preescolar, básica y media gratuita, reforzada por una capacitación de gran escala al personal docente, acompañado de un sector privado subvencionado y condicionado a compromiso de calidad, más un sector privado pagado sin subvención. 