

BREVES DE POLÍTICA PÚBLICA



UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE - FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA

CENTRO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO - MAGÍSTER EN GERENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. N° 12- SEPTIEMBRE 2011

EDUCACIÓN: TIEMPOS DE CAMBIOS

El nudo de la crisis del sistema de educación en Chile, que pasó de las instituciones a la calle, es la percepción mayoritaria de que es un instrumento de inserción social esencial y que debe estar a disposición de todos, pero que el acceso a sus beneficios es profunda y crecientemente desigual según los ingresos de las familias. A pesar del sustancial aumento del gasto público en educación (ver cuadro).

Parece emerger un nuevo consenso social a favor del reforzamiento de la educación pública o con fines públicos. A ello se ha sumado una virtual nueva mayoría parlamentaria que apoya una reforma a la constitución para establecer que los recursos presupuestarios se asignen solo a las instituciones educativas estatales o sin fines de lucro. Este enfoque contrasta con la visión y los métodos que inspiraron la política de privatización y desregulación de los años ochenta y con el statu quo con reformas parciales posterior a 1990.

La educación como negocio y la educación como derecho

La educación es concebida en el enfoque liberal, que comparten las autoridades del gobierno en funciones, solo como un bien económico de alto costo medio y marginal, lo que efectivamente es, y que se “consume” individualmente, lo que es discutible. Y que es recomendable transarlo en mercados como el resto de los bienes a los que se puede poner un precio, en base a la rentabilidad de su oferta privada. Esta puede ser, por lo demás, muy elevada si se aplica economías de escala, plena flexibilidad en la dotación docente y precios basados en el prestigio y el marketing, especialmente en ausencia de regulaciones públicas. Se argumenta que las altas tasas de rentabilidad de la educación hacen de ésta, a medida que aumenta el nivel de escolaridad y especialmente en la educación

superior, una inversión altamente atractiva para las personas individuales, que están dispuestas a pagar por ella (y a endeudarse para financiarla). La adquisición individual de educación tiene, en efecto, una importante rentabilidad privada y es, además, un factor de prestigio social. Por ello existe una amplia demanda por educación, la que puede mercantilizarse o transformarse en un bien social, según las opciones de cada sociedad. En Chile, desde 1981 la educación se

ha mercantilizado como probablemente en ningún otro lugar del planeta. La realidad de prácticamente todos los países del mundo es, sin embargo, que la mayor parte de la inversión en educación es realizada por el Estado, generalmente financiando sistemas públicos de enseñanza y subsidiando a los estudiantes. ¿Por

qué semejante contradicción aparente?

Un primer elemento de respuesta es utilitario: los individuos no gastan en educación tanto como les convendría por falta de recursos y dificultades de acceder a préstamos para financiarla. Incluso desde la perspectiva económica liberal, este solo hecho justifica subsidiarla. La mencionada perspectiva admite, además, que si bien la educación es un bien privado, genera externalidades positivas y tiene una importante rentabilidad social: no beneficia solo a quien la recibe sino también, hasta cierto punto, a todos los demás, y aumentar la competitividad y el potencial de crecimiento de las economías. La educación dejada al mercado no es provista en niveles socialmente óptimos: se requiere de un gasto público que la haga llegar a toda la sociedad.

Un segundo argumento para explicar los fuertes gastos públicos en educación en las naciones exitosas no es utilitario sino vinculado a la ética pública: la educación es un factor de conformación de la convivencia colectiva que debe estar a disposición de todos, sin excepción, en la medida del desarrollo de sus

“LA REALIDAD DE PRACTICAMENTE
TODOS LOS PAISES DEL MUNDO ES
QUE LA MAYOR PARTE DE LA
INVERSIÓN EN EDUCACIÓN ES
REALIZADA POR EL ESTADO”

capacidades. Se trata de una ampliación del argumento de las externalidades al dominio de las virtudes cívicas y la formación en humanidades, más allá de las competencias técnicas. Esto es lo que han consagrado tratados internacionales que muchos Estados han suscrito en el siglo XX, incluyendo Chile, que otorgan a la educación en todos sus niveles el carácter de un derecho a ser garantizado por los poderes públicos. Este es especialmente el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1967 que establece la prestación libre, universal y obligatoria de la educación primaria, "generalizada y hacerse accesible" la educación secundaria en sus diversas formas (incluida la formación técnica y profesional), e igualmente accesible la educación superior. Deben estar disponibles para todos sin discriminación y se anima a hacer que la educación sea gratuita en todos los niveles. Esta debe estar encaminada al "pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales" y ayudar a todas las personas para participar efectivamente en la sociedad. Independientemente de cómo cada sociedad valora de qué manera y en manos de quien debe ponerla a disposición, todos los gobiernos le dan a la educación básica el carácter de obligatorio, y algunos también la educación media, como Chile desde 2003. Al servicio de regímenes opresivos, la educación puede ser manipulada en su beneficio, pero en las naciones democráticas puede estimular la libertad, la cooperación y la convivencia civilizada. Bien concebida y administrada, la educación puede llegar, en palabras de Martha Nussman, a "formar ciudadanos cabales con la capacidad de pensar por sí mismos, poseer una mirada crítica sobre las tradiciones y comprender la importancia de los logros y los sufrimientos ajenos".¹

Existen entonces sólidos fundamentos para masivos gastos públicos en la educación preescolar y escolar para socializar valores compartidos y permitir el acceso universal a conocimientos y competencias básicas, así como a la ciencia, las artes y las humanidades. Y también para impartir a quienes están en condiciones de recibirla la enseñanza de la ciencia avanzada y la tecnología, proporcionando ayuda financiera a las personas competentes pero sin recursos en las universidades y centros tecnológicos, junto al financiamiento del bien público por esencia que constituye el conocimiento y su generación en condiciones de laicidad, pluralidad y eficiencia.

Avances y retrasos

La alta proporción del gasto educacional privado es una de las principales características del esquema

¹ Martha Nussman.2010. *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Madrid-Buenos Aires: Katz Editores.

educacional chileno, si se lo compara con el resto del mundo. En promedio, en los países de la OCDE el gasto público representa el 88% del gasto educacional total, el 92% en el caso de los 16 países de la Unión Europea y 60% en Corea, que es el país con menor proporción de gasto público en dicho conjunto. En Chile, en cambio, el gasto público representa sólo el 51% del gasto educacional total, especialmente por el peso del gasto privado en educación superior y el desarrollo de esquemas de cofinanciamiento (como el financiamiento compartido en establecimientos subvencionados desde 1994), aunque la inversión pública en educación se ha expandido continuamente desde 1990.

Chile ha avanzado desde 1990 en cobertura y logros educativos. La cobertura de la educación primaria es ahora casi universal, y los índices de logro en educación secundaria, media y superior han aumentado con rapidez. Un 64% de los jóvenes de 25 a 34 años ha completado al menos la educación media, es decir 20 puntos porcentuales más que la población de 45 a 54 años, situación más favorable que la de otros países de la región, como Brasil (50%) o México (39%). A su vez, un 11% de la población entre los 45 y 54 años ha completado la educación superior, mientras en la población de 25 a 34 años este porcentaje alcanza al 18%. Pero falta mucho: en países como Canadá y Corea, un 56% dentro de ese rango de edad ha logrado completar estudios superiores.

El gasto en educación sigue siendo bajo en los niveles escolares de enseñanza básica y media en comparación con la OCDE (del orden de 4% contra 6-7% del PIB). Según el último informe de la OCDE en la materia, "esto indica que es necesario dedicar más fondos públicos a la educación en Chile. Debido a la alta desigualdad en el ingreso y la fuerte segregación socioeconómica de su sistema escolar, Chile necesita hacer más que otros países para ayudar a los niños con medios financieros limitados".²

Elementos en debate

Debe tomarse esta recomendación en serio. Existe un sin número de proposiciones que han surgido en el conflicto desencadenado a partir de abril de 2011. Pero los dilemas y soluciones a abordar son paradójicamente relativamente sencillos conceptualmente y tienen un costo que ha sido cifrado entre 1,5 a 3% del PIB.

En primer lugar, cabe **reforzar la educación preescolar**, sobre la que los actores sociales organizados insisten poco pues se sitúan en otros niveles educativos: está diagnosticado que su importancia es esencial para la estimulación temprana del niño y el desarrollo posterior de jóvenes y adultos, empezando por sus capacidades cognitivas y de aprendizaje. La cobertura es todavía baja,

² OCDE.2011.*Mejores políticas para el desarrollo. Perspectivas OCDE sobre Chile*. Disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/41/39/47496842.pdf>.

especialmente en las familias pobres, a pesar del esfuerzo de los últimos gobiernos y del programa *Chile Crece Contigo* de la presidenta Bachelet. Esta política tendría además efectos muy positivos para la inserción de la mujer en el trabajo y para la distribución del ingreso.

En segundo lugar, no existe razón alguna para mantener el confinamiento de los estudiantes pobres en la educación municipal. Se debe proceder, con una razonable transición en el tiempo, a una **reestructuración del sistema escolar para disminuir su fragmentación** y la de la sociedad, que está sometida a la ausencia severa de igualdad de oportunidades. Hoy el rendimiento está estrictamente relacionado con los ingresos de los padres y las escuelas no hacen la diferencia frente a esta ley de hierro. Esto se consolidaría en la propuesta que ha emanado del gobierno con un quinto sector, además del particular pagado, del subvencionado con financiamiento compartido, del subvencionado sin financiamiento compartido y del municipal, es decir un nuevo segmento que podríamos llamar de "educación desmunicipalizada por fracaso". Allí entrarían algunos liceos municipales con los alumnos con peores resultados, aumentando la lógica de marginalidad e impidiendo cualquier mixtura social, que es la base para empezar a mejorar el sistema. Mientras, las escuelas subvencionadas con motivo de lucro se mantendrían mediante transferencias sin control de recursos fiscales y seleccionarían, como lo hacen hoy burlando la ley, a alumnos más aventajados que los que permanecerían en establecimientos municipales y públicos. En ellos estarían confinados los niños más pobres y con más desventajas relacionales, con el resultado de aumentar esas desventajas y la desigualdad social. Las medidas para terminar con la radical segmentación del sistema escolar debieran, en cambio, incluir:

- **eliminar los aportes fiscales a las escuelas con fines de lucro**, que hoy tienen altas utilidades, lo que es un despilfarro injustificable y **terminar con el financiamiento compartido**, en tanto factor de discriminación, para que el sector particular pagado, sujeto al estricto cumplimiento programático y normativo del Ministerio de Educación, evolucione en el futuro sin subsidio público alguno, **eliminando todas las exenciones tributarias que hoy lo benefician**. La educación escolar privada subvencionada por recursos públicos, debiera ser declarada definitivamente sin fines de lucro, pues nadie ha podido demostrar que algo bueno pueda emanar de la educación concebida como negocio, y en todo caso no resiste ningún criterio de justicia que se gane dinero con subsidios públicos. Múltiples expresiones de la sociedad civil pueden en cambio contribuir a la formación de las nuevas generaciones y asegurar el principio de libertad de enseñanza en el marco del derecho a la educación. Esta educación escolar privada subvencionada, con establecimientos firmemente regulados y supervisados,

no debiera multiplicarse de manera inorgánica y en cambio recibir una asignación por alumno para gastos corrientes y otra para gastos de capital, con la contrapartida de la estricta sujeción a las normas del Ministerio de Educación y la expresa prohibición de discriminación en el acceso y permanencia de los alumnos. Este segmento de educación debe ser entendido como uno que mantiene fines públicos, aunque sea gestionado por entidades privadas sin fines lucrativos.

- **establecer corporaciones educativas públicas, de carácter regional, que administren profesionalmente las escuelas públicas** y controlen la entrega reversible de recursos a las escuelas no estatales sin fines de lucro. Estas deben estar sujetas al cumplimiento de estándares de calidad y no discriminación, bajo la estricta supervisión de la Superintendencia de reciente creación. Deben ser financiados según una dotación basal de equipamiento y otra variable de funcionamiento, terminando con la subvención por asistencia, que no hace sino castigar a las escuelas y liceos con alumnos con problemas. La corporación regional debiera mantener una planta de directivos escolares y profesores habilitados por el Estado (con estrictas pruebas obligatorias, anónimas y periódicas de habilitación, pues sin profesores que cumplan estándares adecuados no hay mejoramiento posible de la educación pública) y una proporción de profesores en práctica de acuerdo a las necesidades de los establecimientos. La contratación, promoción y remoción de docentes en base a evaluación debe ser responsabilidad de directivos escolares capaces de gestionar proyectos educativos de establecimiento, los que a su vez deben ser nombrados y evaluados por la corporación regional de educación pública, sujetas a la evaluación del gobierno regional y nacional y a las normas del Ministerio de Educación.

En tercer lugar, la educación superior técnica no debe seguir solo siendo impartida por entidades privadas, algunas de las cuales lo hacen hoy bastante bien, especialmente las sin fines de lucro. **El Estado debe asumir su responsabilidad en esta área crucial para el desarrollo y crear Institutos Tecnológicos en cada región bajo dependencia de las Universidades públicas**, con un fuerte sistema de becas que asegure gratuidad en el acceso a todos los jóvenes con capacidades suficientes para recibir una educación técnica. Las entidades privadas de esta área con fines de lucro no deben recibir recursos estatales.

En cuarto lugar, **Chile debe reforzar su sistema de universidades públicas y con fines públicos, con funciones docentes y de investigación**. Se debe terminar con un sistema que permite que dos tercios de los universitarios estén matriculados en entidades con, en la práctica, fines de lucro, baja calidad y peores perspectivas ocupacionales, haciendo cargar con un alto endeudamiento a estudiantes que provienen de las familias más pobres. Las medidas a ser legisladas debieran incluir:

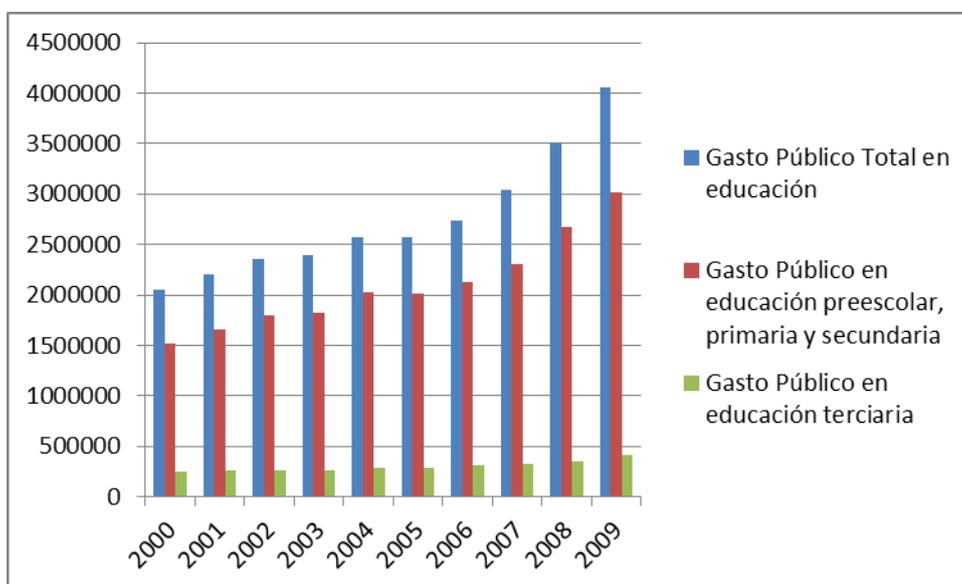
- **ampliar el apoyo a los estudiantes de menos recursos, que pertenezcan al 80% de familias de menores ingresos, mediante un sistema de becas y créditos según ingresos familiares** (el fondo solidario) y con aranceles fijados por la autoridad educacional, para cursar estudios en carreras acreditadas para estos fines, de acuerdo a prioridades formativas nacionales. Debe cesar el apoyo a carreras sin futuro laboral. Los alumnos sin recursos y con profesiones de ingresos futuros bajos deben tener becas de cobertura completa.

- **reformar la política hacia las universidades públicas para que amplíen su cobertura, se creen nuevas y se establezca un gobierno interno responsable de alcanzar indicadores precisos de excelencia** docente y de investigación, controlados por una Subsecretaría de Educación Superior.

Las Universidades públicas y las privadas con fines públicos deben ser las únicas autorizadas a impartir enseñanza superior universitaria. Las con fines de lucro deben ser sacadas del sistema, para hacer cumplir la ley vigente, y sus alumnos transferidos al resto de las universidades. Las Universidades públicas deben recibir financiamiento de acuerdo a planes de desarrollo por área y mantener su carácter de organizaciones plurales y complejas, con un fuerte componente de investigación fundamental y aplicada y siempre sujetas a fiscalización externa rigurosa y examen periódico de resultados.

Así, la educación, masificada pero en condiciones de calidad suficiente, podrá ser un canal de integración social, promoción de la convivencia republicana y factor de desarrollo.

Gasto Público en Educación, 2000-2009 (en pesos de 2009)



Fuente: Dirección de Presupuestos, *Estadísticas de las Finanzas Públicas*, 2009.



Editor Responsable: Gonzalo D. Martner

Breves de Política Pública tiene por propósito promover el debate sobre los asuntos públicos, es de responsabilidad de la dirección del Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía (www.fae.cl) y no representa necesariamente la opinión de sus autoridades ni de las de la Universidad de Santiago de Chile.