

MESA 3: LA UNIVERSIDAD DE CHILE ANALIZA LA REFORMA EDUCACIONAL

*Cristian Cabalin: Periodista y candidato a Doctor en Estudios de
Políticas Educativas.*

*Ernesto Águila: Académico de la Facultad de Filosofía y Humanidades
y Director del Departamento de Estudios Pedagógicos.*

*Cristián Bellei: Doctor en Educación e Investigador del Centro de
Investigación Avanzada en Educación.*

Alberto Mayol: Sociólogo y Magíster en Ciencias Políticas.

Melissa Sepúlveda: Presidenta de la FECH.

MESA 3: LA UNIVERSIDAD DE CHILE ANALIZA LA REFORMA EDUCACIONAL

Cristian Cabalin: Buenas tardes, gracias a quienes nos acompañan desde la mañana, ha sido una gratificante y estimulante actividad académica, un debate desde la Universidad de Chile que piensa al país. Tenemos cuatro panelistas destacados: Ernesto Águila, Psicólogo y Doctor en Educación, Director del Departamento de Estudios Pedagógicos de la Universidad de Chile; Cristián Bellei, Sociólogo y Doctor en Educación e investigador del CIAE; Alberto Mayol, Sociólogo y candidato a Doctor en Sociología, investigador del Centro de Investigación en Estructura Social y del Laboratorio de Prácticas Sociales y Subjetividad de nuestra Universidad; finalmente, a Melissa Sepúlveda, estudiante de Medicina y Presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile. La modalidad de trabajo es generar una ronda de preguntas para que nuestros panelistas analicen los alcances de la reforma educacional que hoy se discute. La primera pregunta es: ¿Es posible modificar un sistema educacional orientado hacia el mercado con las actuales medidas anunciadas por el gobierno en el contexto de la reforma educacional? ¿Qué puede aportar la Universidad de Chile en esta discusión? Comenzamos con Ernesto Águila.

Ernesto Águila: Parto agradeciendo la invitación, especialmente a la Vicerrectoría de Extensión y Comunicaciones. Lo primero es entender la naturaleza de nuestro actual sistema educativo, donde destacaría dos pilares estructurales que hacen muy difícil modificar los fundamentos del modelo. Necesito explicarlos para contextualizar las reformas que el gobierno está proponiendo. En mi opinión, básicamente hay dos grandes pilares estructurales: uno es el Estado subsidiario que señala que lo Estatal-público solo debe existir allí donde lo privado no puede hacerlo. Es un modelo de Estado que reemplazó al Estado docente en 1981, que sólo concibe lo público como una necesidad transitoria y que privilegia lo privado sobre lo público. Esta es una definición filosófica o ideológica, en términos que concibe moralmente superior lo privado por sobre lo público. En segundo lugar, lo que operativiza, en gran medida, el principio de la subsidiariedad es la organización del sistema educacional como un mercado. Ello se logra liberalizando la oferta y financiando el sistema educacional por la vía de la demanda. Se genera, por tanto, esta simbiosis entre el principio de subsidiariedad y la organización del sistema

educativo como un mercado, donde hay un conjunto de incentivos. Por ejemplo, el lucro legal en la educación escolar y técnico superior y el lucro implícito o ilegal que se realiza en el caso de las universidades privadas.

Hoy se está votando el proyecto de ley que intenta eliminar el lucro en la educación escolar con fondos estatales, la selección y el copago. Se trata de medidas bastante parciales que abarcan solamente una parte de la reforma, que tiene que ser sistemática. De todas formas, son iniciativas que apuntan en una dirección correcta, porque en algún grado desactivan mecanismos de mercado presentes en el sistema educacional. Básicamente, desactiva el incentivo a la expansión de la educación particular subvencionada, que significa la posibilidad de lucrar o marginar utilidad de la subvención pública, elimina el copago, pero de manera muy paulatina, y elimina la selección escolar tanto económica como del proyecto educativo. Entonces, desde el punto de vista de mejorar aspectos de discriminación y desactivar mecanismos de mercado, constituye un avance. Pero si no se da una discusión amplia, que incluya aspectos constitucionales sobre la noción de Estado que está a la base de este modelo educativo, serán solo medidas muy parciales y se corre el riesgo de que sea una reforma intramodelo y no una reforma que efectivamente se plantee transformar el actual modelo educacional fundado en los principios de subsidiariedad y de mercado.

Cristian Cabalín: Muchas gracias, Ernesto. Cristián Bellei.

Cristián Bellei: Muchas gracias a la Vicerrectoría de Extensión por organizar el evento y por invitarme, y a Cristian Cabalín por coordinar este panel. Estoy básicamente de acuerdo con todo lo que ha dicho Ernesto, así es que voy a tratar de no repetirme en esa perspectiva macro.

Quiero, en cambio, agregar un elemento a la discusión sobre el mercado en la educación escolar. El concepto de mercado en educación no es unívoco, no todo el mundo entiende lo mismo cuando dice que la educación está orientada o regida por el mercado. Tampoco se trata de un asunto blanco o negro: las dinámicas tipo mercado en educación se dan a distinto nivel e intensidad, y están presentes incluso en sistemas que formalmente no aparecen como de mercado. Ahora, como nuestro sistema es un caso extremo, nos parece obvio que casi cualquier elemento que quitemos a este sistema es reducir un poco la educación orientada hacia el mercado. Sin embargo, esto no quiere decir que en los sistemas educacionales que no están explícitamente organizados como mercados –como es el caso de la mayor parte de los sistemas escolares del mundo, por lo demás– no haya dinámicas tipo mercado, que en esos países las políticas educativas tratan de inhibir, controlar y regular, cuando no de eliminar completamente. Entonces, no todo el mundo entiende lo

mismo por mercado y segundo, la idea de mercado no es en blanco o negro, hay un continuo. Considerando lo anterior, quisiera comentar si lo que está proponiendo la Presidenta Bachelet (o sea, terminar con la provisión educacional con fines de lucro, eliminar los cobros a las familias, y prohibir las prácticas de selección-expulsión de alumnos, todo esto en el sistema financiado por el Estado) contribuye o no a sacar la educación chilena del mercado. Para ello, precisaré tres dimensiones que definen una dinámica tipo mercado en educación (que, por cierto, no son las únicas).

La primera –y la más obvia– es si el acceso al servicio educativo está o no regulado por la capacidad de pago de las personas, si las familias tienen o no que pagar por acceder a las escuelas. Es la dinámica esencial entre oferta y demanda. Es evidente que la introducción del sistema de copago, de financiamiento compartido (que en la práctica es un arancel obligatorio para las familias), instala una dinámica de mercado muy fuerte: el que puede pagar entra a tal escuela según tal precio. Con el fin del copago se está eliminando esa dinámica en el sistema. (Nótese que en algunos casos –como la universidad académicamente selectiva o los aportes voluntarios en las escuelas– puede haber contribuciones económicas de las personas hacia las instituciones educacionales sin que el dinero determine quién es o no admitido en ellas).

Un segundo aspecto importante para caracterizar un mercado en la educación es si hay competencias entre los oferentes y el carácter de esta competencia. Para los neoliberales, “si los educadores no son capaces de captar las preferencias de las familias, debieran retirarse del mercado: no tienen asegurado el sueldo”. Lo que tiene esa propuesta de esencial es que se supone que las escuelas compiten por las preferencias de las familias tratando de proveer una “mejor” educación. Por cierto, en muchos sistemas educacionales las escuelas ofrecen modalidades educativas alternativas para captar y ajustarse a las preferencias de las familias o se esfuerzan por acumular prestigio; pero estos no se definen formalmente como mercados. Lo que hace particular al sistema chileno es que la motivación para satisfacer a las familias no sea la diversidad de proyectos culturales, educacionales o pedagógicos, sino el afán de lucro, que es el motor del mercado por antonomasia. No se trata ya de cobrar como un método de recuperación de costos, sino de vender educación para obtener ganancias económicas. En la medida en que se quiere eliminar esta motivación para la competencia y la provisión de servicios, se está retirando un dinamizador del mercado muy importante en el sistema escolar chileno. Aunque por cierto, el sistema de financiamiento por *voucher* mantiene una presión por competir entre las escuelas. Pero el afán de lucro es tan importante que el sector con fines de lucro ha ido copando el sistema subvencionado del país.

El afán de lucro se asocia en Chile con otra noción central para los proponentes del mercado; ellos creen que las escuelas privadas son las que ofrecen la mayor

posibilidad de diversificar las ofertas e innovar en la gestión y, por tanto, las más aptas para competir. En la medida en que el proyecto de ley del gobierno limita la libre creación de escuelas privadas, elimina la motivación de lucro y obliga a usar los recursos públicos para el mejoramiento educacional, también está inhibiendo en alguna medida la diferenciación de las escuelas. ¿Qué falta en este aspecto? Una carrera docente obligatoria para todos los oferentes públicos y privados, lo que reduciría aún más la diferenciación, dado que regularía el uso de la mayor cantidad de recursos. Tanto la presencia de escuelas con fines de lucro como el que los privados subvencionados no estén obligados a pagar el estatuto docente, han sido dos factores claves de la privatización de la educación chilena.

El último punto es la elección por las familias. Hemos tenido en el país un debate sobre si la libertad de elección de las familias debería o no respetarse y cuál debiera ser el criterio por el cual las familias elijan las escuelas. Este punto es crítico y de alcance mayor. Por ahora basta decir que este proyecto no modifica en principio la libertad de elección de las familias, por lo que mantiene una dinámica de mercado desde la demanda, pero al eliminar los mecanismos de copago y selección de alumnos por las escuelas, está diciéndole a las familias que uno de los criterios de diferenciación en el mercado educativo chileno –basado en la capacidad de pago, la segregación social y la discriminación de algunos alumnos/familias– no va a existir. Con esto se inhibiría indirectamente una dinámica de mercado desde el punto de vista de las familias. Pero es un tema mucho más complejo.

Cristian Cabalín: Muchas gracias, Cristián. Alberto Mayol.

Alberto Mayol: Muchas gracias. Voy a la pregunta, que en el fondo contiene dos elementos: es posible modificar el mercado a partir de la reforma y qué puede aportar la Universidad de Chile al respecto. El primer punto es una distinción que tiene que ver con el análisis estrictamente de la reforma en tanto reforma educacional y la reforma en tanto cualquier reforma que requiere condiciones políticas para poder realizarse. Mi respuesta a si es posible modificar el mercado con la reforma, en tanto reforma educacional –leyendo la reforma tal como está, no sólo las medidas presentadas hasta ahora, sino que el programa de gobierno de Michelle Bachelet, que lo he estudiado y trabajado bastante– mi impresión es que esto no modificaría la presencia del mercado; lo que haría es que convertiría el mercado en un mercado bastante más regulado. Evidentemente, para quienes creemos en un sistema educacional público fuerte y no en un mercado liberalizado, es un paso. Además lo dice explícitamente el programa de gobierno: este programa introduce reformas al modelo y no reformas de modelo. Sin embargo, comete un error muy grave con este esfuerzo por morigerar el mercado, pues queda un mercado que en la práctica

se ofrece en su totalidad financiado por el Estado. Es decir, agentes que gastan dinero en competir, pero al mismo tiempo tienen garantizado el pago cuando ya logran conseguir el cliente, porque el Estado va a concurrir con los gastos. Este experimento es bastante inédito y extraño. No es buena idea, porque la gracia de los sistemas educativos es que los actores no compiten, sino que colaboran. Ahora, en segundo lugar, toda reforma que se precie de tal necesita de un diseño político eficaz que plantee el proyecto de reforma y llegue al final. Respecto a este punto hay un aspecto que es decisivo, pues yo creo que no es posible modificar el mercado desde el punto de vista político hoy. El diseño político que ha hecho la Nueva Mayoría, y ahí cometieron un error importante, fue un diseño político basado en la gestión política, que es un diseño bastante propio de la historia de la Concertación: gestionarlo a partir de los partidos políticos, administrar el conflicto, ordenar el asunto, hacer una propuesta con los técnicos y llegar a una discusión final con algunas concesiones que se llegará al final, pero esta vez la voluntad era no sacrificar el corazón de la reforma. Pero eso no es algo que se dice, ni siquiera es algo que se hace, es parte del diseño político. Cuando yo no le ofrezco a la ciudadanía una utopía, nunca puedo cambiar una sociedad, es imposible. Las sociedades son muy pesadas en su cotidianidad, somos todos cómplices del orden social. Por lo tanto, cambiar la sociedad no es algo que vamos a hacer tomando una decisión, tomándonos un café y diciendo “mira, yo creo que esto es más racional”; no acontece así. Se requiere una energía descomunal, un gran proyecto que le diga a las personas: “hoy día le está doliendo, pero yo creo en algo que está más allá”. Por eso, los proyectos de sociedad son trascendentes. Incluso los racionalistas, cuando partieron con los proyectos positivistas en la sociedad, dijeron: “parece que son indispensables las religiones de algún tipo, porque las personas necesitan efectivamente pensar más allá de lo que está presente, de lo que está visible”. Entonces, el problema es que el gobierno dijo: “esto lo vamos a tratar en silencio, lo vamos a hacer a puertas cerradas, vamos a trabajar a puertas cerradas en el sentido de carecer de una utopía”.

Yo le pedí a un lingüista que hiciera un análisis de los ocho principios estructurales que la Nueva Mayoría establece en su programa de gobierno, porque me parecía rara la redacción. Seis de los principios no constituyen oración, o sea, no tienen sujeto, verbo y predicado. Entonces ahí hay una evasión, un escape de la idea de proyecto. Cuando eso acontece las personas habitan en el mercado.

Nosotros hoy día habitamos en el mercado de la educación, pero a mí me dicen vamos a cambiar el mercado de la educación, después de 10, 15 o 20 años luchando en ese mercado por mejorar mi posición objetiva, como individuo. Cuando a mí me dicen: “viene una educación donde todos vamos a ser iguales”, yo digo: “vaya, vamos a ser todos iguales y voy a poder mirar hacia arriba, hacia una educación de gran calidad que me lleve al gran sueño de la igualdad de verdad”. Pero en realidad

solo me dicen que vamos a eliminar el copago. Ahí se cometió un error político fundamental, que tiene que ver con no jugársela con un proyecto de sociedad. Las reformas educacionales son proyectos de sociedad. Por definición, la educación toma a un ser humano en su hogar y lo entrega a la vida pública. Eso es un proyecto de sociedad a través de una reforma educativa.

Respecto a lo que puede hacer la Universidad de Chile, los agentes pueden hacer cosas, pero evidentemente están dentro de un juego. Creo que operar con la lógica de colaboración es muy importante, ser un agente colaborador del sistema es muy importante. Obviamente tiene sus costos, si todos están compitiendo y yo estoy colaborando es lo que en buen chileno se dice “cooperaste”. En el chileno del modelo, porque ese chileno no existía antes del modelo, cooperar, o sea, pensar en colectivo, significa perder. Algo de eso hay que hacer, pero no hay que hacerlo demasiado, porque los otros agentes pueden tomar grandes cantidades de pobres y lograr instalar sus propios criterios, así es que hay que colaborar sin cooperar en ese pésimo sentido que desgraciadamente se nos instaló durante muchos años.

Cristian Cabalin: Gracias, Alberto. Melissa.

Melissa Sepúlveda: Muchas gracias por la invitación. Dos preguntas sobre la posibilidad de modificar el mercado o la orientación de mercado con los anuncios del gobierno. Habría que pensar cuáles anuncios del gobierno, porque ha habido bastantes vaivenes, idas y vueltas en el discurso que ha planteado el gobierno hasta el momento. Pero al menos esta iniciativa nos permite tener una idea de cuál es la orientación.

El primer proyecto que envió el gobierno nos sorprendió a muchos: el administrador provisional, donde el Estado tendrá ahora la potestad de controlar a una institución. Esto producto de las consecuencias de la desregulación del mercado, que llegó a casos tan extremos como el de la Universidad del Mar. Sin embargo, este proyecto no ofrece muchas más alternativas de las que ya tiene el Ministerio de Educación. Hoy, este proyecto no ofrece ninguna solución a esos estudiantes que quedaron botados, que quedaron en la calle y menos aún a los estudiantes que egresaron de esa institución y que actualmente tienen muchas dificultades para insertarse en el campo laboral, porque su cartón vale prácticamente nada.

El otro proyecto de ley es el que elimina el lucro, la selección y el copago. A nivel social desde el año 2011 quedó instalada una sensibilidad y la idea del cambio de modelo. “Cambio de modelo”, decíamos los estudiantes, pero después el programa dice: “cambia el modelo”. En eso quedaron las dos grandes consignas de la gratuidad y el fin del lucro. Estas ideas fuerzas las tomó el gobierno y hoy está tratando de ofrecer gratuidad, acomodando la gratuidad y el lucro al modelo. Lo importante es

cómo se ofrece esa gratuidad más allá de las voluntades. La primera idea que sonó durante la campaña fue el impuesto a los profesionales, que fue absolutamente desechado. Lo otro que sonó y que tuvo bastantes costos políticos para el Ministro Eyzaguirre, fue la idea de reducir las carreras a cuatro años o reducir la gratuidad a cuatro años. Nunca quedó bien clara esa declaración.

El gobierno anterior aseguraba que el 60% de los estudiantes más pobres de nuestro país estudiaría gratis en la educación superior a través de becas y créditos. El mecanismo que propone el gobierno actual es aumentar al 70% durante estos cuatro años. Entonces, ¿es realmente este aumento de un 10% un cambio de paradigma, un cambio de modelo? Yo creo que no.

Pero lo importante es cómo se puede otorgar esa gratuidad. Esto remite al mecanismo que se emplee para desarticular el mercado educativo en la educación superior. Sin embargo, no lo sabemos, porque todavía no se envían esos proyectos. Si observamos las iniciativas que se enviaron, lo mejor es el fin del copago, pero esto en realidad es ofrecer gratuidad a través de un privado; no es el fortalecimiento de un sistema de educación pública que garantice el derecho a la educación. Si bien –como se decía antes– se corta la relación mercantil entre familia y escuela, se establece una relación a través del principio de subsidiariedad que ya existe. O sea, ese principio se fortalece. Entonces, no se desarticula el mercado acabando con el copago; si bien se elimina la relación mercantil de las familias con la provisión de educación, se fortalece el sistema de subvenciones. Se señala que las subvenciones van a aumentar progresivamente, fortaleciendo el principal mecanismo a través del cual se hace la diferenciación de las escuelas. Los sostenedores están preocupados de aumentar el número de matrícula, de rellenar los libros de asistencia cuando los estudiantes ni siquiera asisten, de optar a la subvención escolar preferencial. Ese es el mecanismo que hace competir a las instituciones y que, a su vez, hace competir al interior del aula a los estudiantes para obtener mejores resultados, para llegar a la universidad con ilusión de la meritocracia que no es tal. Entonces, nos preguntamos nuevamente si estas medidas de regulación realmente apuntan en el sentido correcto, si es que desarticulan de alguna manera el mercado educativo. Pero como el modelo es un todo orgánico, muy difícilmente estos cambios parciales van a generar un impacto en sus fundamentos y en su modo de funcionamiento. El sistema educativo es una red articulada de pequeñas piezas que se componen en este mercado educacional, que no implica solamente lucrar con las subvenciones o el “retiro de utilidades por parte de un privado”, como dicen algunos. El mercado educativo también está compuesto de una serie de iniciativas: textos escolares, uniformes, el negocio que se hace en la universidad con el postgrado, todo eso es mercado educativo.

Hay una serie de principios que no toca este proyecto. Primero, la lógica del Estado subsidiario. Es decir, no hay cambios hacia la garantía del derecho social; de hecho, en el programa de gobierno nunca se habla de universalidad y eso nos hace pensar que continúa la lógica de la focalización. Segundo, la libertad de enseñanza por sobre el derecho de la educación. Esto es algo que lamentablemente tiene rango constitucional. Se garantiza la oferta y eso está por sobre el derecho a la educación. En Chile, la libertad de enseñanza es el derecho al negocio. Se puede poner un colegio, una universidad o un instituto profesional tal como poner un restorán.

Otro pilar central es la municipalización, que en el fondo es la fragmentación del sistema educativo. Es lo que se hizo con la Universidad de Chile a nivel nacional, generando absoluta desarticulación entre las instituciones y fomentando la competencia entre estas mismas instituciones. Hoy, las universidades estatales, que tienen una misma propiedad, compiten entre sí para poder obtener recursos. Tenemos un profundo sentido de selección y competencia y de eso la Universidad de Chile no se escapa. La PSU es una prueba que sólo mide el nivel socioeconómico y cultural de los padres de los estudiantes, ni siquiera del colegio. Eso es lo que hacen las pruebas estandarizadas en un país como el nuestro, que tiene los niveles de desigualdad más altos del mundo. Las pruebas estandarizadas sólo miden desigualdad. Una estandarización también que establece una profunda relación con el mercado laboral. Se establecen mínimos comunes para que el empleador pueda escoger el estudiante que tenga A,B,C competencias y así fortalecer la relación entre el mercado laboral y las universidades.

La externalización es otro punto central del mercado educativo. La contratación de servicios externos no está solamente en el sistema escolar a través de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) o a través de las Agencias de Asistencia Técnica Educativa (ATE), sino que también está dentro de nuestra universidad. El 20% del subcontrato que hay a nivel nacional está relacionado con la educación.

Finalmente, para cerrar, la Universidad de Chile tiene mucho que decir en cómo disputamos lo construido en torno a lo público. Ahora la idea de lo público es la idea de lo ineficiente, de lo que botó la ola del sistema focalizado. Esta universidad es, tal vez, uno de los pocos referentes de que lo público tiene legitimidad. A pesar de toda la crisis que ha vivido la Universidad de Chile y que se tenga que autofinanciar, nuestra Universidad tiene una responsabilidad para cumplir un rol clave en este rearme de lo público.

Cristian Cabalín: Muchas gracias, Melissa, y gracias a nuestros panelistas por tomarse tan en serio nuestra invitación a analizar críticamente la reforma del gobierno. Ese ojo crítico ha estado presente en cada una de las intervenciones. Para dar continuidad a esta discusión, queremos hablar de los puntos centrales de

esta reforma, que son la eliminación del lucro, la selección y el copago: ¿Desde qué punto de vista se justifica esta eliminación? ¿Y cómo es posible superar esta supuesta tensión que se establece entre el derecho a la educación y la libertad de la enseñanza en la reforma educacional? Ernesto.

Ernesto Águila: Quisiera hacer algunos comentarios breves a lo que se ha dicho. Me parece interesante señalar que si uno pudiera evaluar las reformas que vienen, uno debería tener siempre presente si la reforma fortalece o reconstruye un sistema nacional de educación pública, si desmonta el mercado en la educación y si contribuye o no a la democratización de la participación de las comunidades en las instituciones educativas. Diría, en una especie de escáner a las reformas, que estas medidas desarman en aspectos parciales el mercado en la educación. Los mismos modelos de financiamiento a los que están hoy sometidas las universidades públicas hacen necesaria esa redundancia de hacer pública la educación pública. Existe el mercado de los textos, de la asistencia técnica, o sea, son mucho más amplios y complejos los mecanismos de mercado que están instalados en el sistema. Por lo tanto, las medidas que se proponen son necesarias, pero no abordan en toda su complejidad la presencia del mercado en la educación. Hay una segunda razón que me parece incluso más trascendente: el mercado no es solamente la posibilidad o no de lucrar con la educación. En la concepción actual del modelo educativo, el mercado es el mecanismo de construcción de la calidad educativa, es decir, las instituciones están sometidas a un proceso de competencia, porque se espera o se cree que de esa competencia va a emerger la calidad educativa. Me llamó la atención una propuesta del grupo político Amplitud, un sector escindido de Renovación Nacional, sobre el lucro que se está discutiendo. Propone que haya un poquito de lucro y el poquito de lucro consistiría en lo siguiente: que se pueda extraer de la subvención pública un porcentaje de los recursos según cómo le vaya al colegio. Si el resultado es bueno o muy bueno, se podría retirar un 25% de utilidad de la subvención pública y si el rendimiento es malo 0% de utilidad. O sea, realmente piensan que el mecanismo de mercado va a mejorar la calidad de esa institución; calidad que, por supuesto, es reducida a un proceso de medición estandarizada. Pero no se hacen cargo de las muchas externalidades posibles de ese tipo de propuestas. Yo puedo retirar ese 25% y no el 0% al expulsar a los alumnos que me puedan perjudicar el SIMCE. Quiero decir que el mercado es considerado bajo esta filosofía como una forma de mejoramiento de la calidad. O sea, la calidad se construye a través de la competencia de las instituciones y estos incentivos puestos allí favorecerían las conductas que potencian el mejoramiento de la calidad. Entonces, el principio de subsidiariedad es lo que le da la vida a este mercado. Yo creo que una medida que saca el corazón del mercado del sistema educativo chileno es cambiar el sistema de financiamiento

a la demanda. Porque el financiamiento a la demanda, en el caso del sistema escolar, y la subvención a la demanda, en el caso universitario, juegan un rol en el sistema de endeudamiento en la educación. La eliminación de esto desarticula la idea de competencia entre instituciones. Por lo tanto, es interesante saber si en la reforma educativa está la idea de cambiar el sistema de financiamiento, reemplazando la subvención a la demanda por un sistema de financiamiento directo a las instituciones. También quisiera hacer un comentario sobre lo dicho por Alberto, que me parece interesante. Creo que cambiar un modelo educativo que está construido sobre una determinada definición del Estado, entre la libertad y los derechos sociales y entre lo público y lo privado, no es una reforma que uno pueda pasar inadvertidamente. Es un cambio cultural importante que tiene que estar presente en el discurso de una reforma. Si esta reforma realmente quiere cambiar los cimientos del sistema educativo debe tener una ética social y una épica que debe ser transmitida por quienes la llevan adelante. Pero no es una reforma de la cual uno pueda decir “vamos a cambiar la naturaleza del Estado, vamos a cambiar la presencia del mercado en la educación, lo vamos a sacar de aquí, la vamos a transformar en un derecho”. Entonces destaco estos dos aspectos, porque me parece que efectivamente estas transformaciones implican un debate mucho más de fondo.

Cristian Cabalin: Gracias, Ernesto. Cristián.

Cristián Bellei: Quisiera agregar un par de comentarios más precisos en torno a los méritos que tendrían estas tres medidas de eliminar el lucro, el copago y la selección. Para mí son muy importantes y lo voy a argumentar remitiendo a la historia más que a la coyuntura. Lo que ocurre es que el sistema escolar chileno es tan radical en su modelo de mercado, que el esfuerzo por corregirlo va a tomar mucho tiempo y casi cualquier sistema más o menos estándar en los países occidentales se nos aparece como extraordinariamente distante. Así, con estas modificaciones, el sistema chileno se asemejaría a las excepciones de los países occidentales (por ejemplo, Holanda, Bélgica), pero estaría aún lejos de la mayoría, basados en la educación pública. Yo creo que tenemos un largo camino que recorrer y por eso es bueno ir hacia la historia, para observar que este avance no es más que retomar una tradición, una tendencia que el país tenía antes de la instauración del modelo de mercado por los Chicago Boys y los militares en la década de los ochenta.

Es cierto que históricamente en Chile se permitió la presencia de oferentes de educación privada con fines de lucro; lo que no es cierto es que el Estado los haya financiado generosamente y los haya tratado igual que a la educación pública, como lo hace en la actualidad. Ahora bien, las subvenciones del Estado eran tan pobres, tan ineficientemente entregadas, que en realidad no constituían una fuente

de ganancias. Más aun, cuando durante la reforma de Frei Montalva se mejoraron los mecanismos de subvenciones a escuelas privadas, se promovió un acuerdo para que dichas subvenciones sólo fueran a instituciones sin fines de lucro, el que quedó plasmado en las reformas constitucionales de 1970. Hay que decir que el propio Presidente Alessandri manifestó su preocupación de que inescrupulosos dueños de escuelas privadas hacían fraude para obtener las subvenciones estatales. Cuando la dictadura y sus Chicago Boys permiten el lucro con subvenciones públicas no solo se apartan de una práctica muy establecida a nivel internacional, sino que rompen el acuerdo al que el país había llegado sobre la materia: el Estado no financia proveedores de educación con fines de lucro. El proyecto propuesto retoma dicho acuerdo.

Segundo punto, el copago. Históricamente en Chile el Estado subvencionó escuelas privadas, pero siempre de un modo parcial, nunca al mismo nivel que la educación pública (como se hace desde la creación del sistema de *vouchers* en los ochenta). Para evitar la discrecionalidad, González Videla estableció que las subvenciones del Estado fueran un 50% del costo de un alumno en el sector público para escuelas privadas gratuitas, y un 25% para privadas que cobrasen. Pero esto fue polémico; Alessandri denunció los abusos e intentó controlarlos; Frei Montalva dejó de dar subvenciones a escuelas que cobrasen, y luego –nuevamente en la reforma constitucional de 1970– se estableció legalmente que el Estado sólo subvencionaría escuelas gratuitas y sin fines de lucro. Como hacen prácticamente todos los países desarrollados y en vías de desarrollo (los países que cobran por la educación obligatoria, en general, lo hacen porque son muy pobres y no pueden financiar la educación de su población). Más aun, cuando se creó el actual sistema en los ochenta se mantuvo la exigencia de que las escuelas privadas subvencionadas fueran gratuitas. Fue a fines de los ochenta que se introdujo la modalidad de copago y a principios de los noventa que se potenció, al hacer financieramente más atractivo cobrarles a las familias. Lejos de los discursos catastrofistas e ideologizados que se han hecho en su contra, el proyecto sólo retoma el estado de cosas de inicios de los ochenta!

Por último, el asunto más complicado a mi parecer es la selección de alumnos. Hay una tradición histórica de los sistemas educacionales de ser excluyentes y selectivos, también muchos sistemas públicos. De manera que la lucha por la no exclusión y la no selección de alumnos es una lucha más permanente y un desafío educacionalmente mayor. En Chile las primeras formulaciones explícitamente críticas de esta situación –desde inicios y mediados de los noventa– estuvieron asociadas a la exclusión de las estudiantes embarazadas, según su vestimenta, el uso de aros, el pelo largo o su orientación sexual; también ha habido discriminaciones por la conformación de las familias y las creencias religiosas. Luego, con el potenciamiento de la competencia

por los puntajes SIMCE, se excluye a los estudiantes con necesidades educativas especiales o con menor desempeño. Organismos internacionales como Unicef y Unesco, algunos académicos y actores sociales, desde finales de los noventa vienen luchando por sancionar, eliminar o disminuir estas prácticas, lo que ha derivado en varios cambios legales e institucionales durante la última década. En este aspecto, este proyecto de ley es un avance –importante, insisto– en ese movimiento por la igualdad, el trato respetuoso y no discriminatorio en la educación. Muchas gracias.

Cristian Cabalín: Muchas gracias, Cristián. Alberto.

Alberto Mayol: Creo que las reformas al lucro, la selección y el copago son herramientas importantes de las estructuras de poder. En la discusión sobre la Reforma Tributaria, el aspecto fundamental del sistema tributario chileno era, y lo seguirá siendo después de los cambios, el Fondo de Utilidades Tributables (FUT). Ese era el tema y en una operación política muy interesante –sería un caso de estudio brillante si hubiera un centro de estudios maquiavélicos–, se dijo que la Reforma Tributaria afectaba a la clase media. La discusión se destrabó cuando se resolvió el tema del FUT, inventando mecanismos que hacen lo mismo que el FUT. Incluso, ahora tienen una ventaja mayor, pues no se guardan registros. Ahora al menos sabemos que hay acumulados en FUT 200 mil millones de dólares. Mañana no vamos a saber cuánta plata hay acumulada... mejor así, sin vestigios. ¿Y cuál es el corazón del sistema educativo? El corazón del sistema educativo no es el lucro, no es la selección y no es el copago. Esas son herramientas fundamentales, porque otorgan poder a los oferentes de mercado. Sin embargo, el aspecto estructural es el subsidio a la demanda. Ese es el corazón del asunto, entendiendo que la configuración de un mercado educativo se fundamenta en que además le haría bien a la calidad de la educación. No obstante, en el libro que inaugura el liberalismo económico moderno, *La Riqueza de las Naciones* de Adam Smith, se explica detalladamente por qué hay dos tipos de prestaciones en las cuales no puede haber mercado: la salud y la educación. Esa es una creación más bien posterior y no muy intelectual, porque es muy difícil tener información adecuada, no digo perfecta, adecuada, en el mercado de la salud y la educación. Por eso, el subsidio a la demanda es el corazón del mercado educativo. Obviamente, sacar el lucro y la selección y el copago significa terminar con mecanismos relevantes, pero no con las herramientas de un poder superior. Es quitarle las iglesias a Dios, pero no es decirle a Dios que se quedó sin trabajo.

A propósito de Dios, ¿cómo se supera la tensión entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza? La historia de Chile plantea esta discusión entre el Estado laico y la influencia religiosa. Esto no fue un debate entre mercado y educación

pública. La discusión original se produce después de la escisión en la Universidad de Chile, cuando los conservadores se van unas cuadras más arriba por la Alameda y fundan la Universidad Católica. Dicen: “este ambiente es intolerable” y se van. En ese momento, empieza la discusión entre la libertad de enseñanza y el derecho a la educación. La libertad de enseñanza se plantea como el derecho a tener diversidad frente al Estado laico en una posición claramente defensiva de los grupos religiosos. Finalmente, se negocia y esa negociación resuelve el predominio del sistema público y otorga el espacio para que existan algunos establecimientos con influencia religiosa. Después del Golpe de Estado de 1973 ocurre una transvaloración de dos elementos fundamentales: el Estado subsidiario, que también venía del mundo de la Iglesia, es modificado hacia la idea del Estado social en tanto mercado, una variante. Por su parte, la idea de la libertad de enseñanza es transformada como libertad de emprendimiento a la hora de ofrecer educación. El sistema educacional chileno siempre ha estado influido por ciertos grupos de poder. Por ejemplo, muchos de nosotros aprendimos a leer con el silabario que seleccionó el señor Matte viajando por Europa en busca del mejor sistema de lectura. Hubo influencias, pero no se llegó a hegemonías.

La posición hegemónica de los privados, en tanto comerciantes, y no del sector público es algo reciente. El hecho que se hayan unido filosóficamente lo religioso y lo comercial es un accidente en la historia, pero es relevante a la hora del análisis político cuando se pretende desmontar esta unión. Lo más probable es que si no puedo atacar a los dos grupos al mismo tiempo, tengo que buscar la manera de desarticular a uno de los dos grupos para empezar. Así que el debate de cómo superar la tensión entre la libertad de enseñanza y el derecho a la educación es un problema histórico, no se va a superar nunca, no se va a resolver nunca esa tensión. Está ahí. Está en juego parte importante del poder de las oligarquías en Chile respecto de la posibilidad de la construcción de un Estado más democrático. Es una disputa que hoy no estamos en condiciones de superar como país, desgraciadamente. Para eso se requiere mucho espacio público. La Universidad de Chile tenía un gran trabajo con medios de comunicación que permitían efectivamente tensionar esos conflictos. Hoy, se hace más difícil porque tenemos problemas con el espacio público que ya nos pegó muy fuerte en la Reforma Tributaria y seguramente nos está pegando muy fuerte ahora en la Reforma Educacional. Por tanto, esta es una disputa histórica importante y más difícil de resolver.

Cristian Cabalin: Gracias, Alberto. Melissa.

Melissa Sepúlveda: Creo que es importante distinguir, por un lado, los proyectos de ley que envió el gobierno y, por otro lado, lo que significa acabar con el lucro,

con la selección y el copago dentro del sistema educativo. En el tema de la selección ha ocurrido en los últimos meses una disputa de hegemonía cultural en torno a la educación. Pensábamos que había muchos sentidos comunes cambiando, pero aún hay una ventana importante para que los padres y apoderados sigan defendiendo la necesidad de diferenciar a sus hijos. Este ha sido uno de los golpes más fuertes para el movimiento estudiantil: darse cuenta que hay mucha gente que quiere defender la selección, que quiere defender la posibilidad de segregación por la vía de la competencia, de poder superar a otro en algo.

Los proyectos de ley no abordan el fin de todo tipo de selección. Solamente prohíben la selección dentro de los colegios particulares subvencionados, pero dejan la puerta abierta para los colegios particulares pagados. Prohíben el tema religioso y de los certificados de matrimonio de los padres, pero dejan abierto el tipo de selección académica para los liceos emblemáticos. Ahora el mecanismo no será a través de una prueba única, sino a través del *ranking*, que es otro mecanismo de selección que se está implementando también en la educación superior. No abordan tampoco la selección por sexo, donde hay liceos y colegios sólo de hombres o de mujeres.

No se toca a los particulares pagados, porque supuestamente ese 7% de la matrícula da lo mismo. Pero no da lo mismo, porque lo que pase en ese sector de una u otra manera afecta al sistema educativo en general. Se generan guetos educacionales, aumentando la segregación y desigualdad en el país. Se continúa así con un sistema educacional para ricos y con un sistema educacional para pobres.

Se supone que el fin a la selección y el copago acaban con la segregación. Sin embargo, la medida más importante para acabar con la segregación es contar con un sistema público que dé respuesta a las necesidades de la gran mayoría de las familias chilenas y que sea la mejor alternativa para esas familias. Ese es el modelo que han tomado los países europeos, independiente que a uno le gusten o no le gusten estas comparaciones. Respecto al fin al lucro, se acaba el lucro con las subvenciones escolares, que es una cuestión que bordea lo ilógico al permitirle a un privado llevarse directamente la plata de la subvención dedicada al mejoramiento de la calidad educativa y de los procesos educacionales. Pero este mecanismo no aborda el subsidio a la demanda, pues se mantiene el sistema de subvenciones. Es más, lo profundiza, lo aumenta, lo recalca como la medida para mejorar la educación. Y el fin al lucro empieza a tambalear con las ideas sobre la retribución o la posibilidad de permitir una parte de lucro, que proponen los sectores de la derecha.

Por lo tanto, estas medidas no proponen un nuevo sistema. Desde el movimiento estudiantil se ha propuesto un sistema nacional de educación pública que abarque desde jardines infantiles y salas cunas, hasta universidades e instituciones técnicas. Cuando esto se propone, el Ministro Eyzaguirre dice que en Chile es necesario

fortalecer la educación mixta. Yo me pregunto: ¿Cuál educación mixta? cuando en Chile un 60% de los colegios son privados, la educación técnica profesional es completamente privada y el 84% de los estudiantes universitarios asiste a instituciones privadas. Entonces, ¿de qué educación mixta estamos hablando? Hoy no hay una alternativa real dentro del sistema público de educación. No es una alternativa. Entonces, la actual propuesta del fin al lucro, a la selección y el copago no va a reconstruir un sistema educacional público que realmente permita acabar con la segregación.

Además, el problema no es solamente el lucro, entendido como retiro de utilidades, sino que es toda la mercantilización de la educación. Esto desvirtúa la educación dentro de un sistema de mercado, donde todo el negocio se hace con la educación. Nosotros necesitamos transformaciones al modelo en su conjunto, porque hasta el momento se ha abandonado al sistema de educación pública, fortaleciendo sistemáticamente el sector particular subvencionado. En los últimos diez años se han creado más de dos mil instituciones particulares subvencionadas y se han cerrado 600 liceos municipales. Ese es el resultado del modelo que tenemos y que hoy se requiere revertir. Para eso necesitamos el fortalecimiento de la educación pública, que implica más que inyectar recursos. Hablamos de mejores condiciones para los docentes, mejor infraestructura, mayor participación de las comunidades y de democracia. También se requiere una regulación estricta del sistema privado, pues ahora solamente se intenta regular algunos aspectos menores.

Cristian Cabalin: Muchas gracias a todos los panelistas. No es casual que en este momento se esté votando la Reforma Educacional en el Parlamento y, al mismo tiempo, se esté discutiendo en la Universidad de Chile, cumpliendo así con nuestra misión de Universidad pública.