

EDUCACIÓN / POLÍTICA / PORTADA

Una propuesta para des-mercantilizar la educación chilena

El Ciudadano · 22 de marzo de 2014





Subsidiar una demanda educacional privada y permitir una oferta privada competitiva ha sido la política educativa desde Pinochet a la fecha. Si la educación pagada se hace gratuita, deja de ser una mercancía y vuelve a ser sólo educación. Es la propuesta del economista Manuel Riesco, quien propone que la forma de propiedad de los espacios educativos dejarán de ser una empresa con fines de lucro; su financiamiento ya no será la venta de servicios, sino el presupuesto público y; la relación laboral adecuada para el magisterio y académicos, no será más el contrato asalariado privado, sino que vuelve a ser el funcionariado público. El fin de los profesores-taxis incidirá decisivamente en la calidad de la educación. La propuesta es des-mercantilizar la educación en todos sus aspectos.

«¡Hola! ¡Soy partidaria del subsidio a la demanda!» espetó la entonces Jefa de la División de Educación Superior del MINEDUC. Respondió de ese modo el

afectuoso saludo de un ex compañero de universidad a quien no veía desde hacía varios años. La curiosa escena tuvo lugar poco después de la Revolución Pingüina y mucho antes que las movilizaciones universitarias pusieran tranca a la privatización de la educación pública.

Resulta ilustrativa del ideologismo lindante en lo ridículo, con que adhirieron a dicho esquema muchas de las autoridades de todos los gobiernos desde Pinochet hasta Piñera. Principalmente las de Hacienda, verdaderos mandamases de la educación chilena a lo largo de demasiado tiempo.

Resume en una frase la esencia del asunto. Es la madre del cordero y precisamente lo que hay que cambiar. Mientras ello no se haga, fracasarán todos los intentos de regular un esquema que, en sí mismo, genera incentivos a la continuada privatización, abierta y encubierta.

Todo ha descansado siempre en la idea, argumentada por el propio Milton Friedman, de subsidiar una demanda educacional privada y permitir una oferta privada competitiva. Ésta supuestamente atenderá aquella, brindando un servicio eficiente y de buena calidad, como sucede en cualquier otro mercado. Generar un falso mercado, dado que se financia mayoritariamente mediante subsidios estatales, teóricamente debería resolver el problema.

Destinar una parte creciente del presupuesto educacional público al subsidio de la demanda, aparece como la respuesta perfecta. Mata dos pájaros de un tiro. Por una parte, genera una demanda solvente y por otra, al reducir paralelamente los recursos destinados a los establecimientos públicos de educación, evita que éstos ejerzan una «competencia desleal» a los oferentes privados.

Esto último lo argumenta explícitamente un artículo, citado por el profesor Carlos Ruiz en su libro «De la República al Mercado» (LOM 2010). Fue escrito en 1981 por Gerardo Jofré, Presidente Ejecutivo de CODELCO durante el gobierno de

Piñera, pero que antes ofició de ideólogo educacional de la dictadura. Afirma que el sistema público gratuito debe mantenerse, pero sólo para sectores marginales que nunca van a constituir una demanda solvente. Sin embargo, agrega, el mismo no puede ser de muy buena calidad, puesto que evidentemente inhibiría a los establecimientos privados. Así de claro.

Si la base de la privatización de la educación, fue el incremento constante en la proporción del presupuesto público destinado al subsidio a la demanda, la reconstrucción del sistema de educación pública no puede sino basarse en la reversión de esta tendencia.

La medida del cumplimiento del programa educacional del nuevo gobierno, será comprobar que la proporción del presupuesto de educación destinada al financiamiento directo de los establecimientos públicos, ha crecido significativamente al cabo de estos cuatro años.

Sobre esta base sólida, todo lo demás vendrá por añadidura: mejor calidad, no discriminación, mayor integración, fin del lucro y gratuidad de la educación, entre otros objetivos del programa. En cambio, si la proporción del presupuesto educacional destinada al subsidio a la demanda – que actualmente representa a lo menos la mitad del mismo – no se reduce significativamente, tampoco se lograrán avances importantes en las otras materias.

La clave consiste reducir el subsidio público a la demanda privada en educación, incrementando al mismo tiempo y con creces, el financiamiento directo a los establecimientos públicos. Ahí se verá cuales cumplen con esta condición.

Sin ello, todo el resto es música, como se dice vulgarmente.

GRATUIDAD

Si alguien amasa pan y luego lo come, habrá producido sólo eso: un simple pan. Si lo vende, en cambio, habrá producido una mercancía: Junto a las deliciosas y nutritivas cualidades del pan, su trabajo le habrá agregando además valor, que se mide en dinero y será registrado en las cuentas nacionales. Ese fue el gran descubrimiento de la economía clásica que, al decir de Marx, cambió el curso del pensamiento humano. Del mismo modo, pero a la inversa, si la educación pagada se hace gratuita, deja de ser una mercancía y vuelve a ser sólo educación.

La gratuidad tiene al menos tres implicancias económicas profundas para los establecimientos educacionales: la forma adecuada de su propiedad dejará de ser una empresa con fines de lucro; la forma adecuada de su financiamiento ya no será la venta de servicios, sino el presupuesto público y; la relación laboral adecuada para el magisterio y académicos, no será más el contrato asalariado privado, sino que vuelve a ser el funcionariado público. Esos tres rasgos definirán el nuevo sistema de educación pública que el país se propone reconstruir en los años venideros.

Los rasgos referidos – propiedad sin fines de lucro, financiamiento vía presupuesto y relación laboral asimilada al funcionariado público -, en su conjunto han demostrado ser la forma más adecuada, en que las modernas sociedades organizan la base principal de sus sistemas educativos. Es lo que Chile tenía hasta la dictadura de Pinochet y los subsecuentes experimentos Neoliberales.

La gratuidad de la educación, es decir, que la misma deje de venderse como servicio pagado, está en la esencia del cambio educacional requerido. Equivale a des-mercantilizar la educación en todos sus aspectos.

Por definición, implica poner fin al lucro. Éste necesariamente reaparece, en cambio, de formas abiertas o encubiertas, mientras la educación siga siendo una mercancía, puesto que de hecho es la forma más adecuada a ese tipo de mercado.

Ello se demuestra en el actual sistema universitario, adonde está teóricamente prohibido, pero rezuma por todos los poros, porfiadamente, una y otra vez.

La gratuidad restablece la forma de financiamiento vía presupuesto de las instituciones educativas. Les proporciona un horizonte estable para el desarrollo de sus actividades, en el marco del cumplimiento de los objetivos fijados por quien proporciona el presupuesto.

Cabe mencionar que éste es aportado siempre en su mayor parte por el Estado, pero no exclusivamente por éste. Hay muchas instituciones educacionales en el mundo, que operan con un presupuesto que en parte proviene, por ejemplo, de fundaciones privadas – las que usualmente se financian con descuentos tributarios, por otra parte.

Sin embargo, el resultado es el mismo: la institución educacional cuenta con un presupuesto conocido, que no depende de las veleidades de un mercado en el cual esté forzada a vender sus servicios.

Finalmente, lo que resulta crucial, la gratuidad permite restablecer una relación laboral que se asimila al funcionariado público, para el magisterio, los académicos e investigadores. Ésta les proporciona asimismo la requerida estabilidad y perspectivas de carrera profesional, que han demostrado ser las más adecuadas y también las más eficientes para el desempeño de este tipo de tareas.

El ejercicio de las labores del espíritu requiere de una cierta paz de espíritu, que sólo se logra con una condición material que, si bien puede ser modesta, debe ser estable. De hecho, el mayor daño ocasionado por la privatización de -todas- las universidades en Chile, ha sido el desmantelamiento de la institución que las sociedades modernas han construido para otorgar esta base material a los intelectuales, que antes proporcionaron, por ejemplo, los conventos.

Los garrotes y zanahorias propios de la relación laboral asalariada privada, pueden resultar adecuados en la producción capitalista de mercancías, sometida a las constantes veleidades de la competencia. Tampoco allí pueden dejarse a la buena de Dios, sino que requieren fuertes regulaciones para evitar los abusos patronales.

Pero en diversos otros ámbitos de la multifacética actividad social, tanto o más importantes, y que en los países desarrollados emplean a tanta o más gente, que la producción mercantil, la milenaria relación laboral del funcionariado público resulta más adecuada. Es el caso de la administración de justicia y la defensa, entre otros muchos. También la educación, la investigación científica, la creación artística y los demás ámbitos de las llamadas actividades del espíritu.

Dicha relación laboral puede ser derechamente la de funcionario público, como ocurre en la mayor parte de los países y antes en Chile. Así debería volver a ser en todos los establecimientos de propiedad pública, en todos los niveles. El retorno del magisterio a su condición plena de EE.PP., es parte esencial de la desmunicipalización, desde luego. Lo mismo en el caso de las universidades del Estado, que al contar con un presupuesto creciente y definido, podrán pasar a la planta a muchos académicos actualmente a contrata u honorarios.

Asimismo, hay muchas instituciones de educación, cuyos maestros o académicos no son funcionarios públicos, pero que sin embargo asimilan su relación laboral a ésta. Es el caso de muchas universidades privadas en el mundo y también en Chile. Milton Friedman, por ejemplo, mientras fantaseaba con los «vouchers» para privatizar la educación en otras partes, disfrutaba cómodamente en la Universidad de Chicago, de un sillón cuyas prebendas serían la envidia de cualquier funcionario público en cualquier país del mundo: empleo de por vida, jornada completa, inamovilidad, año sabático, remuneración prudente pero adecuada, y creciente a medida que avanzaba en su carrera, jubilación temprana, similar a sus últimos ingresos y garantizada hasta su muerte, y suma y sigue. Otro tanto puede

decirse de los funcionarios Neoliberales del Banco Mundial y el BID, que promovieron con tanto afán la privatización de la educación chilena.

Actualmente, el grueso del profesorado, así como los académicos e investigadores, tienen una de las relaciones laborales más precarias de la fuerza de trabajo chilena. El fin de los profesores-taxis como resultado de la gratuidad, incidirá decisivamente en la calidad de la educación.

Como se puede apreciar, la gratuidad es muy importante. De hecho lo cambia todo y para mejor en este caso. Pero sólo a condición que el servicio de educación se haga efectivamente gratuito. Por el contrario, si se sigue vendiendo y el Estado paga los aranceles mediante el «subsidio a la demanda», nada habrá cambiado: la educación seguirá siendo una mercancía y la privatización seguirá avanzando como hasta ahora. Precisamente por el impulso profundo de estas mismas fuerzas económicas.

En otras palabras, la forma en que se implementa la gratuidad, resulta decisiva. La privatización ha avanzado a medida que una mayor proporción del presupuesto educacional público se ha destinado al «subsidio a la demanda». La reconstrucción del sistema de educación pública sólo puede basarse en la reversión de esta tendencia. Ésta será, en este campo, la medida más clara del cumplimiento del programa de la Presidenta Bachelet.

RECONSTRUCCIÓN

Se dice que las grandes revoluciones no destruyen nada (las contrarrevoluciones lo hacen), sólo cambian radicalmente la naturaleza de lo que existe previamente. Específicamente, de aquello que ha dado de sí todo lo que puede dar y le ha llegado su tiempo de ser reemplazado.

De la misma manera, el nuevo sistema de educación pública se reconstruirá a partir de lo actualmente existente en este ámbito. Es decir, el actual sistema público y subvencionado, en todos los niveles educacionales.

Las actuales autoridades probablemente van a diseñar un camino de avance gradual a la gratuidad. **Reducirán de manera paulatina los ingresos provenientes de matrículas, aranceles y venta de servicios.** Los reemplazarán, con creces, con la asignación de recursos del presupuesto público directamente a los establecimientos. La educación se desprenderá así, poco a poco, de su actual disfraz de mercancía, lo que **viene a ser lo mismo que la gratuidad bien entendida.**

Con ello se esfumará el afán de lucro de los propietarios de establecimientos. Asimismo, se hará posible la formalización de la relación laboral del magisterio, académicos e investigadores, asimilándola a la del funcionariado público. Todo lo anterior, se irá haciendo extensivo tanto en los establecimientos públicos como en los actualmente subvencionados, en todos los niveles. Son las formas adecuadas a la educación gratuita, es decir, no mercantil.

Ello ya se hizo una vez en Chile, durante la reforma universitaria de los años 1960. En ese entonces, el Estado incrementó muy significativamente el presupuesto entregado a las universidades existentes, a cambio de avances hacia la gratuidad, la que se logró totalmente al cabo de cinco años. Los resultados fueron buenos. En ese período se duplicó la matrícula universitaria y se triplicó en los planteles estatales, se triplicaron las sedes, se quintuplicaron los académicos a jornada completa, y se modernizaron las estructuras universitarias.

Demás está decir que todas las universidades de entonces se plegaron a este plan. El Estado respetó su autonomía en la asignación interna de recursos, a condición de satisfacer ciertas exigencias mínimas. Como desarrollar todas las funciones propiamente universitarias, respetar la libertad de cátedra y no discriminar bajo ningún concepto, tener una planta académica con contratos adecuados y, lo que

fue decisivo, establecer un co-gobierno interno democrático con participación triestamental.

Nada impide hacer ahora lo mismo. Igual que entonces, hay muchas universidades privadas que estarán más que dispuestas a incorporarse a un plan de esta naturaleza. Sus propias comunidades las forzarán a ello.

Además de su precaria condición financiera. Cabe mencionar que el Estado tendrá que asumir problemas acumulados, los que no dan para más. Es el caso emblemático del Hospital Clínico de la Universidad de Chile. Del mismo modo que la U se ha visto en la obligación de intentar venderlo, muchas otras universidades estatales, sino todas, han recurrido a hipotecar bienes públicos para financiar sus operaciones; mediante variados mecanismos, no siempre claros. Todo esto hay que sanearlo.

El Estado se tendrá que hacer cargo asimismo de varias universidades privadas que actualmente son inviables.

Sin ir más lejos, aquellas que han venido recurriendo al crédito con aval del Estado (CAE) para financiarse, avalando al mismo tiempo a los deudores, muchos de los cuales están morosos. Para que decir, las que han perdido su acreditación y con ello la posibilidad de seguir contando con nuevas dosis de CAE. El propio rector de la Universidad del Desarrollo, un baluarte del sistema privado con fuertes vínculos a un partido de derecha, ha dicho que la pérdida de acreditación equivale a llevarlas a la quiebra.

Algunas universidades privadas, como ARCIS por ejemplo, ya han resuelto solicitar formalmente su absorción por las universidades estatales.

Todo ello significa que las nuevas autoridades necesitarán amplios recursos para «entrar a picar», con bastante discrecionalidad, en un sistema que hace agua por todos lados. Aparte de fijar las nuevas reglas del juego, desde luego.

En el caso de la educación básica y media, el cumplimiento del programa del nuevo gobierno se puede quizás resumir en: «dotar a cada barrio y cada pueblo, con un colegio público gratuito de excelencia». Es una meta concreta, clara y simple.

Ello implica que la primera tarea del nuevo Servicio Nacional de Educación Pública comprometido, será delinear un plan concreto para alcanzar dicha meta en un plazo razonable. Por cierto, dicho plan puede ser elaborado con amplia participación de autoridades regionales, municipios y organizaciones ciudadanas, en cada barrio, a lo largo de todo Chile.

La base principal de dicha red serán ciertamente los actuales colegios municipales, los cuales deberían ser incorporados directamente al nuevo Servicio, sin hacer más experimentos que tras pretextos de descentralización, sólo buscan debilitar el nuevo sistema público, para que no haga competencia al privado.

Sin embargo, más de la mitad de los barrios no cuentan con un colegio público. Cerca, en cambio, hay colegios subvencionados entre los cuales usualmente se pueden encontrar algunos de buena calidad. El nuevo Servicio puede perfectamente establecer convenios de largo plazo con los mejores colegios subvencionados, sumándolos de ese modo a la red de colegios públicos gratuitos de excelencia. En otras palabras, incorporarlos al presupuesto público, en el marco del plan nacional antes referido.

Una experiencia parecida se realizó en décadas pasadas en Cataluña, por ejemplo. La Generalitat estructuró el sistema de educación pública gratuita en los niveles pre escolar, básico y medio, reforzando por una parte los colegios públicos y por otra, estableciendo convenios con colegios particulares. Al ingresar de este modo a la red pública, éstos pasaron a llamarse «Colegios Concertados» – obviamente, en Chile será necesario pensar en otro nombre. Esta experiencia de des privatización post franquista se extendió también a hospitales.

Cabe señalar que, en Chile, ello no implicaría un aumento significativo de los recursos públicos educacionales. Actualmente, el grueso del financiamiento de los colegios subvencionados proviene del presupuesto público, sólo que por la vía del «subsidio a la demanda».

Específicamente, la subvención actual contempla una partida de sueldos, que tiene un costo por profesor equivalente al sistema municipal – de más está decir que casi nunca les pagan eso en el sector subvencionado. Por lo mismo, el paso de los colegios subvencionados a la red pública, podría contemplar de inmediato la asimilación de las remuneraciones de sus maestras y maestros a la escala municipal, lo que redundaría en beneficios para la mayoría de ellos.

Habría que suplementar el actual financiamiento compartido en los colegios subvencionados que se incorporen a la red pública. Sin embargo, si se considera el sistema como un todo, el costo total por alumno será con seguridad menor que en la actual mezcla público-subvencionada. Ello significa que la nueva red podrá absorber toda la demanda por educación pública gratuita – la que probablemente terminará siendo parecida a la suma de las actuales pública y subvencionada -, sin un gasto significativamente mayor.

De esta manera, parece perfectamente posible cumplir con el objetivo, de dotar a cada barrio con una escuela pública gratuita de excelencia. En muy corto tiempo, incluso en los cuatro años del gobierno actual se puede avanzar mucho, lo que sería altamente valorado por la ciudadanía.

Ciertamente, al igual que en el caso de la educación terciaria, habrá amplia libertad para que continúen funcionando los establecimientos privados sin subvención estatal. Además, en el caso de los colegios, parecería lógico mantener al menos la subvención actual a los establecimientos que no se incorporen al Servicio Nacional de Educación, pero naturalmente, sólo a aquellos que pertenezcan a instituciones sin fines de lucro. Es el caso de los colegios de

instituciones religiosas o fundaciones, que han dado pruebas de una notable vocación docente a lo largo de muchas décadas.

Una vez que exista en cada barrio la alternativa de un colegio público gratuito de excelencia, ciertamente cabe apoyar de alguna manera el funcionamiento de otros establecimientos que pueden resultar preferidos por algunas familias en función de razones de otra naturaleza. Eso siempre se ha hecho en Chile.

Finalmente, cabe hacer algunas consideraciones respecto de la educación terciaria técnica y profesional, que actualmente cubren en medida considerable empresas con fines de lucro, denominadas Centros de Formación Técnica (CFT) e Institutos Profesionales (IP). De partida, son pocas las personas que entienden la diferencia entre unos y otros y menos, la justificación de tal separación.

Lo primero que hay que revisar en este ámbito es la estructuración de la educación superior como un sistema, que incluya la formación técnica y universitaria y que al mismo tiempo esté conectado con la educación media.

Seguidamente, hay que revisar la privatización del Instituto Nacional de Capacitación (INACAP), lo que se prometió en el gobierno de Aylwin y todavía no se hace. A todo le llega su hora y también parece maduro el tiempo de actuar en este asunto. INACAP fue apropiado por sus directivos, en función de un decreto firmado por Pinochet en la hora undécima de su mandato. No es sano para nadie que esa situación no se aclare y la mayoría del país es partidaria de su reversión. Es algo que el nuevo parlamento puede considerar en el marco de la reforma y existen todas las condiciones para llevarla a efecto. Ello permitiría al sistema público recuperar lo que en derecho le ha pertenecido siempre y que le fuera usurpado. Además, le daría una base para la reconstrucción del sistema público en este nivel.

La otra experiencia que vale la pena revisar es la del único CFT público y gratuito del país, el de Lota. Éste fue creado, no por el MINEDUC, sino por la Corfo, en el marco del cierre de las minas de carbón. Su operación fue encargada a la Universidad de Concepcion, sobre la base de un presupuesto definido y la obligación de ofrecer dos años de formación técnica a una cuarta parte de los egresados de enseñanza media de la provincia de Arauco. La experiencia ha sido exitosa. Proyectando su costo, Cenda calculó hace unos años que extenderlo a la totalidad del país equivalía a un gasto adicional de un siete por ciento del presupuesto de educación de entonces. Hoy día dicho porcentaje debe ser menor. A ello habría que agregar inversiones de instalación, especialmente equipos, de un costo razonable.

Esta medida sería de gran alcance político y social, puesto que es precisamente en esa cuarta parte de menores recursos de los egresados de enseñanza media a nivel nacional, donde se concentran los mayores problemas sociales del país: cesantía, pobreza, drogadicción y delincuencia, entre otros. Su marginación no es sólo un problema originado en el mercado del trabajo, sino también en el sistema educacional.

Puede ser de esta forma u otras más imaginativas que surgirán del debate nacional en los próximos meses, pero el objetivo de reconstruir la educación pública chilena se llevará a efecto de todas maneras.

Manuel Riesco Larraín

[Economista Cenda](#)

Fuente: [El Ciudadano](#)