

8

Sistema educativo chileno

Felipe Gajardo y Nicolás Grau*

Dictadura y quiebre en la política educacional

La promesa de un nuevo esquema: calidad y rol de la competencia

Durante los años ochenta, la dictadura chilena llevó a cabo un profundo cambio en la forma de organizar el sistema educativo y en la manera en que las escuelas eran financiadas, articulando un esquema donde las lógicas de mercado jugaban un rol fundamental en el aseguramiento de la calidad y en la expansión del sistema. La profundidad y extensión de esta transformación han hecho de Chile un caso de estudio sobre los efectos de las dinámicas de mercado en los resultados educacionales.

La reforma educacional involucró el fin de la provisión educacional del Estado, transfiriendo esta responsabilidad desde el Ministerio de Educación a las municipalidades, descentralizando su administración. Junto con ello, se dio inicio a una expansión de instituciones educacionales privadas (con y sin fines de lucro) con mínimos requerimientos para abrir un colegio y para obtener recursos públicos. También, se terminó con el estatuto docente, desregulando el currículum nacional y, por tanto, permitiendo que los colegios ofrecieran programas educacionales heterogéneos (Bellei y Vanni, 2015).

Este cambio de modelo tuvo como piedra angular un nuevo esquema de financiamiento de los establecimientos educacionales, en el que los colegios eran financiados —principalmente— de acuerdo a la cantidad de estudiantes que asistían a clases: el financiamiento de la escuela era equivalente a una unidad monetaria igual para todos los colegios (la que variaba periódicamente), multiplicada por la asistencia mensual. Esto es lo que se conoce en la literatura como el esquema de financiamiento a la demanda o esquema de *voucher*.

Como consecuencia de este esquema de financiamiento se esperaban dos fenómenos. Por un lado, la competencia por los estudiantes debía empujar a los establecimientos educacionales a hacer su mejor esfuerzo para incrementar su calidad educativa; a su vez, debía generar una dinámica de apertura y cierre de

* En el caso de Nicolás Grau, la redacción de este artículo fue posible gracias al apoyo financiero de FONDAP N° 15130009.

colegios, donde solo los mejores colegios sobrevivieran. Por otro lado, que el financiamiento dependiera de la asistencia mensual, y no de la matrícula anual, era un incentivo para que las escuelas se preocuparan por mantener una alta asistencia de los estudiantes.

De este modo, y en teoría, la competencia aseguraría una mejora en la calidad educativa, puesto que los establecimientos tendrían que mejorar sus servicios educacionales para capturar una mayor matrícula. Aquellos que no lograsen atraer un número suficiente de estudiantes se tornarían proyectos financieramente inviables, y estarían obligados a cerrar, o bien, a mejorar su servicio educativo volviéndose competitivos.

Ésta era la promesa fundamental del esquema educacional impuesto durante la dictadura: el mercado debía ser una forma de asegurar calidad educativa a través de los incentivos generados por la competencia por el financiamiento público.

Sin embargo, y luego de décadas de implementación, la evidencia no muestra aquéllo. En primer lugar, los estudios que han centrado su análisis en los niveles de logro alcanzados en pruebas estandarizadas nacionales e internacionales dan cuenta de que, en el mejor de los casos, hubo un efecto moderado de la competencia entre colegios sobre tales indicadores (Gallego, 2002; 2006; Auguste y Valenzuela, 2005). En segundo lugar, la dinámica de entrada y salidas, propia de un esquema de mercado, ha generado una serie de costos pedagógicos debido a los cierres no planificados de colegios, a saber, aumentos de repitencia y deserción escolar (Grau, Hojman y Mizala, 2017). En tercer lugar, como describiremos más adelante, existe evidencia de que la competencia entre los establecimientos por la matrícula no solo ha generado un impacto pequeño sobre el resultado en pruebas estandarizadas, sino que, además, la mejora en estos indicadores ha sido a expensas de una reducción en otros indicadores de calidad educativa, como autoestima académica y motivación escolar, clima de convivencia escolar, participación y formación ciudadana y hábitos de vida saludable (Gajardo y Grau, 2017). En cuarto lugar, la lógica de competencia y diferenciación ha hecho que la segregación escolar sea más alta que la ya elevada segregación residencial que tenemos en Chile (Bellei, De los Ríos y Valenzuela, 2008).

Debido a los pobres resultados en diversas métricas de calidad educativa, y a pesar de la bien documentada y clara promesa inicial de asegurar tal calidad, quienes defienden este diseño lo han hecho resaltando la expansión de la matrícula educacional en todos los niveles.

La ampliación de matrícula no requería de una mayor participación del sector privado: el caso del gobierno de Frei Montalva

La ampliación de la matrícula en el sistema educacional es un logro indiscutible de la reforma de los ochenta. No obstante, si ese era el objetivo,

es justo señalar que había otros caminos posibles para lograr aquello, y que seguramente hubieran sido más exitosos en cuanto a promover una mayor integración social y una mejor enseñanza en los colegios. La estrategia que recorrió el Chile de predictadura es un buen ejemplo de aquello.

En los años sesenta se generaron un conjunto de reformas en materia educacional que tenían como objetivo democratizar el acceso a la educación por parte de los sectores populares, además de modernizar las prácticas educativas. Este impulso estuvo enmarcado en una apuesta desarrollista, en la que el Estado, desde distintos ángulos, buscó ser un actor decisivo en el desarrollo del país, lo que requería dotar a Chile de trabajadores con mayor calificación.

Hasta 1964 el país había expandido lentamente su educación media, alcanzando apenas el 17% de cobertura. De haber continuado este ritmo de crecimiento, hacia 1970 la cobertura estimada hubiese sido de 23%. Sin embargo, con las políticas educacionales introducidas en el gobierno de Frei Montalva, la expansión llegó al 33%. Durante los seis años de su gobierno, la cobertura de educación media aumentó 16 puntos porcentuales, cuatro veces más que lo logrado en el gobierno anterior, y comparable a la expansión que hubo tras la reforma de 1980 (Bellei y Pérez, 2016). De igual modo, la expansión de matrícula iniciada con las políticas de los ochenta se ve reflejada en que mientras en 1990 la cobertura de la educación media había alcanzado el 80,5%, para el año 2009 ésta había llegado al 93% (Arellano, 2012).

En perspectiva, estas dos experiencias fueron igualmente exitosas si se las mide por su expansión de la matrícula. Sin embargo, ambas reformas no solo fueron diferentes en cuanto al contexto político en el que se gestaron —democracia y dictadura, respectivamente—, sino que además se distinguen por una serie de elementos, a saber, el carácter de la reforma (desarrollista y neoliberal, respectivamente) y la forma administrativa que lideró la expansión (la educación pública y privada, respectivamente).

Así, mientras la expansión de la matrícula desde mediados de los sesenta fue principalmente de carácter público, toda vez que en Séptimo y Octavo básicos la educación pública pasó del 59% en 1964 al 75% en 1970, lo inverso sucedió con la expansión de la matrícula de enseñanza media desde los ochenta, donde la participación pública cayó del 78% en 1980 al 43% en 2010 (Bellei y Vanni, 2015).

Esta simple comparación entre dos períodos históricos, con sus importantes logros en la expansión de matrícula, ilustra el punto de que la particularidad histórica de la reforma de los ochenta no fue su indudable logro de haber aumentado la matrícula escolar y universitaria, sino que el haber transformado el carácter del sistema educacional chileno, llevando a cabo —por la fuerza— un experimento que buscaba demostrar las virtudes del mercado fuera de su hábitat natural y que, al menos en educación, no tuvo resultados a la altura de lo esperado.

Continuismo y consolidación en los gobiernos de la Concertación

Con el retorno a la democracia, el modelo de los ochenta se mantuvo, se corrigieron ciertos excesos y, en algunas dimensiones, se profundizó la lógica instaurada por la dictadura. Detrás de esta hoja de ruta estuvo el triunfo de un sector de la Concertación que en lo sustantivo no tenía grandes reparos con el diseño de los ochenta.¹

Este sector hegemónico tenía un juicio positivo respecto a distintos ámbitos centrales de la reforma de los ochenta: la municipalización de las escuelas públicas, la introducción de subsidios por estudiante como un mecanismo de asignación eficiente y el incremento de establecimientos privados como resultado de la innovación del mercado. De este modo, se posicionó en la coalición gobernante la visión de que el Estado cumpliera un rol activo en políticas educacionales para reducir brechas educacionales de los quintiles más pobres, pero manteniendo al mercado educacional como ente asignador y regulador de la calidad.²

En el presente texto tomaremos dos ejemplos de políticas implementadas en democracia que ilustran el continuismo y profundización de las políticas educacionales de mercado: el financiamiento compartido junto con el esquema de propiedad y el crédito con aval del Estado (CAE).

Financiamiento compartido y el esquema de propiedad

Hasta 1993, los colegios particulares subvencionados y municipales proveían su servicio educacional de manera gratuita, solo financiados por la subvención escolar pública. A partir de ese año, se introdujo el financiamiento compartido, que permitía a los establecimientos educacionales (principalmente privados) cobrar una mensualidad a los apoderados, medida que incrementó fuertemente la segregación escolar (Bellei, De los Ríos y Valenzuela, 2008).³ A pesar de la inyección de recursos frescos, la evidencia empírica no es concluyente en relacionar el financiamiento compartido con una mejora en el desempeño

1 Esta, razonada y divulgada postura, se expresa nítidamente en los dos informes sobre educación escolar y terciaria, liderados por José Joaquín Brunner: *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI* (1995) y *Guiar el mercado. Informe sobre la Educación Superior en Chile* (2005). Al respecto, cabe destacar lo informativo del título del informe realizado para el caso de la educación superior: "Guiar el mercado".

2 Como ejemplo de programas de mejoramiento podemos citar el P-900, lanzado en 1990 y que asignó 900 establecimientos ubicados en zonas urbanas para que atendieran a estudiantes pobres y con bajos desempeños académicos. También el programa MECE-media combinado con el "Liceos para todos" en 1994, en el que algunos estudiantes de buen rendimiento se dedicaban a enseñar en colegios de sectores más pobres y con peores resultados académicos. Posteriormente, el programa SEP, en 2008, que asignó un apoyo monetario los establecimientos que incorporasen alumnos de más bajos recursos.

3 Esta mensualidad tenía un valor máximo (que se corregía periódicamente) e implicaba un descuento de la subvención pública: por cada nuevo peso privado se descontaban x pesos públicos, siempre con $x < 1$.

en pruebas estandarizadas. Bravo y Quintanilla (2002) y Chumacero, Paredes y Valín (2012) encuentran un efecto positivo, aunque pequeño y muy sensible a las variables utilizadas; Paredes y Zubizarreta (2013) encuentran un efecto positivo cuando el copago es alto y negativo para montos bajos; y Mizala y Torche (2012) no encuentran efecto.

El financiamiento compartido también fomentó el desarrollo de escuelas particulares subvencionadas, pasando de 232 establecimientos en 1993, a 2.200 en 2008 y sobre 3.000 en el 2016. Mientras que, en el mismo período, las escuelas municipales se estancaron y luego cayeron (Paredes y Pinto, 2009).

Esta expansión de la matrícula privada implicó un cambio importante en la estructura de propiedad de los establecimientos, dejando en manos de privados la parte mayoritaria de la infraestructura educacional, cambio que no era consustancial a tal expansión. En efecto, más allá de los discutibles méritos de la expansión de la matrícula privada, ésta se pudo haber implementado con administración privada, pero manteniendo el control estatal sobre la infraestructura, tal como sucede en diversos casos en la experiencia internacional.⁴

El hecho de que la infraestructura de los establecimientos particulares subvencionados fuera de propiedad de los privados, a pesar de que en la práctica fuese financiada por el Estado, otorgó a tales prestadores un poder político que eventualmente podía restringir la política educativa. De hecho, este poder se expresó al comienzo del segundo gobierno de Bachelet, cuando la primera versión de proyecto de ley que envió el Gobierno para terminar con el lucro, la selección y copago en el sistema escolar, enfrentó una dificultad determinante: un conjunto importante de apoderados se opuso a la reforma frente a la amenaza de que sus colegios serían cerrados. A pesar de que en lo grueso el proyecto implicaba un conjunto de medidas que beneficiaban a las familias, el interés de los apoderados se alineó con el interés de los dueños, dada la posibilidad de estos últimos de hacer una amenaza creíble sobre el cierre de sus colegios. Una posibilidad que, vale la pena resaltar, no existe en otros sistemas escolares con activo rol privado, pero donde los colegios son concesionados y la propiedad de la infraestructura es del Estado.

De esta manera, la implementación del esquema de financiamiento compartido no solo ejemplifica la responsabilidad de la Concertación en la excepcionalmente alta participación de los privados en la matrícula escolar chilena, sino que da cuenta además de la ausencia de una mirada más estratégica sobre el problema del poder en el diseño de políticas públicas, ausencia que incluso también se dio en las fuerzas de izquierda.

Abordar el problema del poder, es decir, cambiar las condiciones que restringen la voluntad democrática, debería ser una vocación de mediano y

4 Por ejemplo, en Holanda, Bélgica y Colombia las organizaciones privadas pueden operar las escuelas, no obstante, la municipalidad local en el caso de Holanda y el Estado en el caso de Bélgica y Colombia proveen su infraestructura. Para más información revisar Bellei y Trivelli (2014).

largo plazo en cada una de las reformas que la izquierda promueva: cada avance gradual debe ser evaluado no solo por cómo mejora las condiciones de vida de las mayorías, sino que además por cómo expande el poder de esta mayoría, y por ende limita el de la minoría, de manera que el campo de disputa democrática de las futuras reformas sea menos restringido. En retrospectiva, una visión de izquierda o de centroizquierda consciente del “problema del poder” tendría que haber anticipado, tempranamente en los noventa, que la soberanía de la política educacional pasaba por no financiar desde el Estado, peso a peso, la apropiación de la infraestructura y, de esta manera, de poder de veto por parte de los privados. En esos años alguien se debió haber hecho la pregunta: ¿qué pasa si a futuro queremos cambiar de rumbo de política educacional y los dueños de la infraestructura de la mayoría de los colegios decide oponerse?

Crédito con aval del Estado

El crédito con aval de Estado (CAE) es otro importante ejemplo de política educacional en donde la Concertación profundizó el sistema basado en el mercado.

A inicios de los 2000, la demanda por educación superior no estaba respondiendo a la oferta producto de su incapacidad de financiamiento. Ante tal problema, y de la escasez de recursos estatales argumentado por el Gobierno de Lagos, éste respondió promoviendo la introducción de la banca privada en el otorgamiento de créditos a los estudiantes para que pudieran financiar su educación técnica profesional o universitaria. El CAE fue aprobado el 2005 con amplia mayoría en ambas cámaras, a pesar de la total oposición de las federaciones estudiantiles de la época.⁵

Desde entonces, más de 808 mil estudiantes se han endeudado con el CAE, y hasta mediados del 2016 se habían asignado 2,5 millones de créditos, los que se van renovando cada año (Kremerman, Páez y Sáez, 2017).

Con este acceso a financiamiento, el número de matriculados en el sistema se expandió de 663.679 estudiantes el año 2005 a 1.247.135 el año 2016. A su vez, el 70% de este aumento se concentró en veinte instituciones privadas, muchas de ellas investigadas por lucro, algo que la legislación chilena prohíbe. De hecho, en el 2005 tales instituciones representaban el 32% de la matrícula total, pero tras el CAE pasaron a concentrar la mitad de la matrícula, con más de 620 mil estudiantes (Kremerman, Páez y Sáez, 2017).

Por lo demás, son en estas instituciones donde se concentra el 67,1% de los estudiantes que se encuentran endeudados con el CAE y, por tanto, se ha destinado a ese grupo un alto porcentaje de los recursos del sistema de educación

5 En la Cámara de Diputados, y con 91 votos a favor, sólo el diputado Sergio Aguiló votó en contra; y en el Senado, con 39 votos a favor, el único voto en contra fue de Nelson Ávila.

superior desde el año 2006 (67,7%), sumando más de 2,8 millones de millones de pesos. A modo de ejemplo, el Grupo Laureate International, controlador de la Universidad Andrés Bello, ha recibido casi 700 mil millones de pesos a través del CAE (Kremerman, Páez y Sáez, 2017). Cabe recordar que durante el 2016 el Grupo Laureate International se abrió a la bolsa en Estados Unidos, lo que quedará en la historia como un momento de absoluto descaro de este *Holding* y de completo ridículo de nuestra política educacional. En ese momento, producto de las estrictas reglas de transparencia de la bolsa norteamericana, Laureate tuvo que describir detalladamente, en un documento dirigido a los potenciales nuevos accionistas, cuáles eran sus diversas fuentes de utilidad (lucro) en el caso chileno, todas las cuales compartían el principio de vulnerar el espíritu de nuestra legislación mediante el pago de sobreprecios a empresas relacionadas (por inmuebles, servicios educacionales, etcétera). A pesar de que éste era un mecanismo divulgado y criticado por el movimiento estudiantil, la existencia de sobreprecios suele ser una práctica difícil de probar, a menos que el mismo grupo controlador lo reconozca explícitamente, como en este caso. Hasta el día de hoy, este reconocimiento público de la estafa del grupo Laureate sigue impune.

Con todo, podemos afirmar que el CAE, además de consolidar al mercado como ente asignador de los recursos en el sistema de educación superior, permitiendo el incremento de la demanda por medio de créditos otorgados por la banca privada, fue determinante en la proliferación de instituciones privadas, relegando a las instituciones estatales a solo el 15,4% de la oferta.

Así como en la reforma de los ochenta de la educación escolar, el CAE — además de ser un esquema poco eficiente y donde el Estado ha tenido que subsidiar fuertemente a los bancos para asegurar su participación (excediendo con creces lo pensado en el diseño)— fue una forma de expandir la matrícula con el mismo sello de las políticas de la dictadura, a saber, con un fuerte aumento en la participación de privados, los que en el caso de la educación superior tienen una calidad claramente más deficiente que la oferta pública y privada tradicional

35 años de dinámicas de mercado y política educacional

Como mencionamos, la reforma de los años ochenta buscó asegurar la calidad educativa mediante la competencia por los recursos del Estado vía *voucher*. Al respecto, existe una contundente evidencia respecto al incumplimiento de esta promesa.

Dinámica de mercado: cierre y apertura de establecimientos

Más allá de sus problemas intrínsecos que lo hacen poco atractivo aun en el escenario óptimo, para que un esquema de mercado en educación funcione es clave que las decisiones de elección de colegios por parte de los apoderados

estén basadas en la calidad de éstos. Aquello obligaría a los colegios a mejorar su servicio educacional para mantener o aumentar sus ingresos, puesto que más alumnos inscritos implicarían más ingresos, lo que forzaría a esos colegios de mal desempeño a mejorar sus resultados. En el caso extremo, los colegios con peores resultados terminarían cerrando. Es por esto que, bajo la lógica del sistema educacional chileno, el cierre de colegios no sería un elemento negativo *per se*, puesto que —como sucede en otras “industrias”— podría ser un signo de saludable dinamismo del “mercado”.

En efecto, entre el 2002 y el 2012 cerraron más de 1.500 colegios, 127 establecimientos al año (lo que equivale a una tasa de destrucción del 1,16%). En el mismo período, entraron al sistema 3.029 colegios, la mayoría de ellos particulares subvencionados.⁶ Esta dinámica, de ningún modo sorprendente dado los mecanismos de mercado y los incentivos asociados a ello, no tuvo sin embargo los resultados esperados por sus promotores. A su vez, el importante flujo de salida de colegios tuvo efectos negativos y no anticipados en la deserción escolar y repitencia de los estudiantes.

En cuanto a lo primero, el cierre de colegios no ha sido un mecanismo eficiente para motivar a los agentes educacionales a mejorar la calidad. Al respecto, Hsieh y Urquiola (2006) encuentran que no existe una asociación entre las dinámicas de mercado, entendiéndolas como el nivel de entradas y salidas como porcentaje del total de colegio de la comuna, y el desempeño de los establecimientos en las pruebas estandarizadas. En línea con lo anterior, pero para otro período, Grau, Hojman y Mizala (2015) muestran que a nivel comunal (urbano) no existe una correlación entre la dinámica de entrada y salidas y las mejoras en las pruebas estandarizadas de los estudiantes.

En cuanto a los efectos negativos de esta dinámica, Grau, Hojman y Mizala (2017) presentan evidencia causal respecto al impacto negativo que han tenido los cierres de colegios sobre la deserción escolar y repitencia de los estudiantes. En efecto, los cierres de los colegios aumentan en un 78% la probabilidad de que los alumnos repitan un año después de haber tenido que cambiarse de establecimiento (dado el cierre del colegio al que asistían). A su vez, el cierre del colegio aumenta en entre el 46% y el 60% la probabilidad de que estos estudiantes abandonen el sistema escolar en el futuro.

De este modo, la fuerte dinámica de apertura y cierre de colegios que se ha desplegado en el sistema escolar chileno, propia de un esquema de mercado educacional, no ha generado los potenciales efectos positivos que la literatura económica suele encontrar en otros “mercados” y, sin embargo, ha generado una serie de costos pedagógicos, como repitencia y deserción escolar.

6 El detalle de esta dinámica se encuentra en Grau, Hojman y Mizala (2017).

La competencia y sus incentivos

Tanto las dinámicas de mercado, como los mecanismos de control de calidad realizados desde distintas instituciones del Estado, han operado dando especial relevancia a una definición acotada y controversial de la calidad educativa, a saber, las pruebas estandarizadas como el Simce. En el caso de las dinámicas de mercado, esto se explica entre otros factores por la importancia que tienen estas pruebas en el imaginario público, a través de la prensa y en las estrategias de marketing de las escuelas, lo que determina que el Simce tengan un rol en la decisión de los padres. A su vez, el resultado en las pruebas estandarizadas tiene un impacto directo en la realidad de las escuelas, toda vez que existen un conjunto políticas públicas cuyos premios y sanciones están principalmente determinadas por tales pruebas. Por ejemplo, el programa Subvención por Desempeño de Excelencia (SNED) da el mayor peso a los resultados en el Simce para definir a las escuelas de mejor desempeño respecto a escuelas de similares características, lo que determina un premio monetario al conjunto de sus profesores (Contreras y Rau, 2012).

De este modo, ya sea por las decisiones de los padres y su consecuente impacto en el financiamiento de la escuela, o bien por la acción directa de la política pública, los establecimientos en Chile están presionados para mejorar el resultado en sus pruebas estandarizadas, aun cuando eso sea a costa de otro tipo de nociones de calidad educativa, las que no tienen el mismo peso en el esquema de incentivos que enfrentan las escuelas y sus comunidades.

De hecho, algunas escuelas han desarrollado malas prácticas como consecuencia de este esquema de incentivos. Por ejemplo, el Ministerio de Educación reconoce en su informe del año 2003 prácticas no deseadas por parte de establecimientos, como la reducción curricular privilegiando disciplinas que son objetos de evaluación, predilección de prácticas evaluativas coherentes con el formato de Simce, concentración de mejores profesores en el nivel que será objeto de medición, y discriminación de alumnos por medio de la selección de aquellos con buen rendimiento y segmentación social del sistema educativo (Mineduc, 2003). Así también, a través de un estudio cualitativo a siete establecimientos del país, Falabella y Opazo (2014) encuentran evidencia de escuelas que hacen uso de los recursos provenientes de la Política de Aseguramiento de la Calidad, en su mayoría en función de lograr las exigencias que deben ser rendidas al Estado en torno a incrementar sus resultados Simce.

La evidencia anterior da pie a pensar que existe cierta tensión en los establecimientos educacionales entre destinar sus recursos a mejorar los resultados en las pruebas estandarizadas, descuidando otras dimensiones de la calidad educativa. En efecto, Gajardo y Grau (2017) abordan esta tensión en su investigación para alumnos de Cuarto Básico en Chile para el año 2013, encontrando que un incremento en la competencia entre colegios aumenta en niveles acotados los resultados Simce a nivel de estudiantes, establecimientos

y comunas, en línea con lo que plantea la literatura sobre la competencia en la educación (Gallego, 2002, 2006; Auguste y Valenzuela, 2005). No obstante, este incremento en la competencia también implica una reducción más relevante en otras dimensiones de la calidad, como en la autoestima académica y la motivación escolar, en el clima de convivencia escolar, en la participación y formación ciudadana y en los hábitos de vida saludable.

Los resultados de este estudio sugieren que la competencia entre establecimientos por los estudiantes (y a través de ellos, por el financiamiento) efectivamente podría generar cierta tensión en los establecimientos entre mejorar sus resultados en las pruebas estandarizadas o en otras dimensiones de la calidad educativa. Así, la promesa de incrementar la calidad educativa del sistema educacional impuesto en los ochenta, a través del mercado, estaría incentivando a los dueños de los establecimientos a comportarse con una orientación a mejorar resultados Simce, muchas veces por medio de malas prácticas y en desmedro de otras dimensiones de la calidad educativa.

Análisis crítico a la reforma del segundo gobierno de Bachelet

El segundo gobierno de Bachelet trató de llevar a cabo el conjunto de reformas educacionales más ambicioso desde el retorno a la democracia. Este afán transformador contempló: poner fin al lucro, a la selección y al financiamiento compartido (o copago) en la educación escolar; reformar la carrera docente; y avanzar en la gratuidad en la educación superior. Por último, actualmente se encuentra en tramitación un proyecto de desmunicipalización de la educación escolar pública.

Dicho eso, y a pesar de los avances, tenemos un juicio crítico de este paquete de reformas, juicio que se basa en tres aspectos fundamentales. Primero, el conjunto de reformas tuvo ciertos silencios fundamentales, si lo que se pretendía era abandonar la política educacional de la dictadura. A nuestro entender, el más grave de estos silencios es no haber cambiado la forma en que financian las escuelas (tampoco cambiará la forma de financiamiento de la educación terciaria) y, por ende, mantener la lógica de competencia por matrícula como motor del aseguramiento de la calidad. Segundo, la reforma no ha sido capaz de definir un norte claro, que señale hacia dónde debe transitar nuestro sistema educacional en las próximas décadas. Aquello se expresa con nitidez en que las autoridades que han dirigido el Ministerio de Educación durante este gobierno nunca han señalado cuál debe ser el rol y peso específico de la provisión pública. A este respecto, ayudaría mucho saber si nuestras autoridades creen o no deseable que la matrícula pública en el sistema escolar sea inferior al 40%, como lo es en la actualidad. Aunque las reformas en curso reorganizaron los incentivos de los actores del sistema, de tal modo que es argumentable que se pueda producir en

el mediano plazo un aumento de la matrícula pública, aquello no se explicitó en el diseño de política y, como sucede desde los ochenta, sigue dependiendo de la dinámica de elección de los padres.⁷ Tercero, se ha tratado de hacer una reforma educacional con las ideas de la Nueva Mayoría, pero con las formas de la Concertación, a saber, importantes cambios con una sociedad desmovilizada. En la práctica esto ha significado que, en cada una de estas reformas, los actores sociales relevantes no han participado sustantivamente en la elaboración de los proyectos y que, por lo mismo, tales reformas no han tenido una base social que permita contrarrestar la articulada y poderosa oposición (por ejemplo, de la Iglesia Católica).⁸

En cuanto a este último punto, el Gobierno parece haber definido su relación con los movimientos sociales y con la ciudadanía como una estrategia de administración del capital político de las movilizaciones del 2011, pero en un contexto de orden, secretismo y prevalencia de la tecnocracia. Así, el Gobierno enfrentó la dificultad de tratar de hacer una reforma educacional significativa sin el apoyo de los profesores o estudiantes entusiasmados y movilizados.

En esta forma de entender la política, los movimientos sociales son vistos como mecanismos de captura del Estado por parte de minorías organizadas, y no como actores políticos que contribuyen a una forma más densa de democracia, y que tienen eventualmente la capacidad de contrarrestar el poder de la élite en su afán de defender el *statu quo*. Esta visión desconoce que la mayor captura del Estado viene justamente desde el mundo económico y empresarial y que, en lo grueso, los movimientos sociales con posibilidades de incidencia parecen ser los únicos capaces de contrarrestar tal captura.

Al respecto, y en oposición con lo que se suele argumentar, la estrategia de un gobierno transformador debería ser apostar por un aumento sustancial de las expectativas de la ciudadanía respecto a la profundidad de los cambios. Obviamente, una ciudadanía con altas expectativas y un movimiento social empoderado pueden llegar a ser un *dolor de cabeza* para cualquier gobierno y ¿para qué agregar una dificultad más al difícil ejercicio de gobernar? Sin embargo, un gobierno con vocación transformadora debe anticipar que, sin esta

7 Hay fuerzas a favor de esta predicción y otras en contra. A favor está el hecho de que, en la práctica, la eliminación paulatina del copago va a implicar un aumento relativo de los recursos de las escuelas públicas respecto a las privadas subvencionadas. A su vez, también juegan a favor las mayores exigencias (al menos en el papel) para la apertura de colegios privados y la incertidumbre que ha generado la reforma, lo que va a frenar, al menos por un tiempo, el interés de los privados por abrir nuevas escuelas, sobre todo por parte de los privados con intención de lucrar. En contra juega el hecho de que la eliminación paulatina del copago y del sistema de admisión descentralizado (y arbitrario) va a hacer que muchas familias que antes no podían elegir un colegio privado, ahora sí puedan hacerlo.

8 A nuestro entender, y sobre todo al inicio del gobierno, también hubo errores tácticos del mundo social, lo que hizo más fácil el trabajo a quienes querían desde la misma coalición de gobierno moderar el afán transformador del programa. Sobre estos errores, véase la columna de opinión de Nicolás Grau publicada en Ciper: "El primer año de la reforma educacional y el círculo virtuoso que no fue", disponible en <http://bit.ly/2Bhedn3>.

“dificultad extra”, no le va a quedar otro camino que ceder a las presiones de la élite económica y social cada vez que el escenario se ponga más complejo. En otras palabras, a un gobierno transformador le conviene contribuir a sumar una restricción más a su accionar, la restricción del “empoderamiento social” y de las expectativas desbordadas, de manera de alinear sus incentivos futuros con esa intención transformadora.

En educación superior el balance es más problemático e incierto. Por una parte, el importante y positivo aumento de gasto fiscal asociado a la gratuidad parcial se ha implementado de una manera que imita el diseño del financiamiento en educación escolar. Sin una política de oferta que planifique la expansión de matrícula y apueste por las instituciones estatales y las privadas de calidad, esta política va a consolidar la transformación de la matrícula de la educación superior que ocurrió a partir de la implementación del CAE y que ya describimos en párrafos anteriores. Al respecto, sorprende como luego de décadas de una experiencia llena de dificultades asociadas a las políticas de mercado en la política escolar, se avance en la gratuidad universitaria promoviendo un esquema basado en el financiamiento a la demanda y en la ausencia de una planificación estratégica de la matrícula.

Por otra parte, el proyecto de universidades estatales no tiene elementos para asegurar la estabilidad presupuestaria ni promover una institucionalidad que permita aumentar el peso específico de la matrícula de estas universidades, con una red integrada de planteles estatales, en la que se promueva la coordinación y el flujo de estudiantes y académicos entre universidades estatales con distintos niveles de selectividad. Como ha sido una constante en la política educacional de las últimas tres décadas, no hay un diseño ni una visión respecto a cuál es el lugar y función de la educación pública, lo que probablemente tenga como consecuencia una continua reducción en su importancia en el sistema.

Reforma a la reforma: Una propuesta desde la izquierda

Una visión educacional desde la izquierda debe tener a la igualdad sin bemoles como único horizonte normativo aceptable. Aquello se podría implementar en un esquema donde existan colegios administrados por el Estado, privados, laicos y religiosos, pero que ninguno de ellos esté destinado a un grupo en particular y donde todos ellos, al cumplir condiciones mínimas (por ejemplo, sin lucro, sin selección y con respeto por la diversidad), no cobren matrícula y tengan un financiamiento a través de impuestos. Es decir, donde haya diversidad de proyectos educativos, pero no de condiciones materiales para llevar a cabo la tarea educativa.

Este horizonte normativo significa que, como izquierda, en algún momento debemos abordar la gran diferencia presupuestaria que existe entre los colegios

privados pagados (que cubren menos del 10% de la matrícula) y los municipales y particulares subvencionados. Sobre todo, si entre otras cosas nos preocupa la educación en su dimensión de distribución de oportunidades y generación o perpetuación de desigualdades.

Al respecto, la literatura académica muestra que, si sacamos una foto, los altos niveles de desigualdad en Chile están explicados por la distancia entre el 5% más rico y el resto de la población (incluso por el 1% más rico que concentra en torno al 30% del ingreso) y que, si vemos la película, las familias que son parte de la élite mantienen esa condición a lo largo del tiempo y a través de distintas generaciones, mientras el 95% restante tienen variaciones en sus rentas que los hacen entrar y salir de la pobreza, subir y bajar en la distribución de ingresos, pero rara vez logran ser parte del 5% de más altos ingresos (Contreras, Cooper, Hermann y Neilson, 2005). Así, si la evidencia apunta a que el problema de la desigualdad en Chile está en la persistencia de la concentración de ingresos y poder en el 5% de la población (o el 1% en algunos casos), cabe hacerse la siguiente pregunta: ¿cómo podríamos hacer alguna contribución significativa desde el sistema educacional a la lucha contra la desigualdad si seguimos aceptando que ese 10% o 5% tenga un sistema educacional aparte, con otro nivel de recursos económicos y pedagógicos?

Aunque el cumplimiento cabal de este ideal implicaría no permitir la existencia de los colegios exclusivos para la élite, en la práctica aquello suele ser sumamente complejo en términos políticos, por lo que los países que más han avanzado en la agenda de la igualdad en educación lo han hecho sobre la base de articular un sistema público de educación de carácter mayoritario y con suficientes recursos como para ser atractivo para todos.

Un sistema público mayoritario, bien financiado y basado en la cooperación, con condiciones laborales y pedagógicas razonables para sus profesores, debería ser la piedra angular de una reorganización del sistema escolar (y universitario) chileno. Llevar esta tarea a cabo implica dejar de lado la dinámica de mercado y el financiamiento a la demanda como mecanismo principal del aseguramiento de la calidad del sistema.

En este esquema, resulta clave un sistema de financiamiento que tenga como rol principal dar la estabilidad presupuestaria necesaria para llevar a cabo la tarea educativa. Dada que la estructura de costos tiene un componente fijo mayoritario (infraestructura y profesores), el financiamiento debe ser principalmente a la oferta, de modo que no dependa del nivel de matrícula del establecimiento. Este cambio de paradigma conlleva inequívocamente abandonar la concepción del sistema de financiamiento como un mecanismo de disciplinamiento de los agentes involucrados y dejarle solo un objetivo, el principal, a saber: generar las condiciones materiales para el buen desempeño de los actores involucrados. También, requiere de una planificación de oferta educativa de acuerdo con la necesidades demográficas y pedagógicas de la población.

La transición a un sistema de esta índole involucra una serie de cambios legales, entre los que destaca una desmunicipalización de la educación pública escolar. Pero también requiere de gobiernos que ocupen toda su discrecionalidad y potencialidad de la red de servicios estatales (no solo en el ámbito educacional), para fortalecer la educación pública y revertir el declive de las últimas décadas. Respecto a esta segunda dimensión, el fortalecimiento de la educación pública debe ser un objetivo transversal de la política pública, incluyendo una coordinación interministerial que exija que cada proyecto del Gobierno incluya una evaluación *ex ante* de su posible impacto sobre el fortalecimiento de la educación pública.

Ilustramos estas políticas de fortalecimiento de la educación pública que no requieren de un cambio legal con dos ejemplos. Por un lado, las políticas antidelinuencia del Ministerio del Interior que, entre otras cosas, buscan rescatar ciertos barrios, podrían tener como prioridad el entorno de las escuelas públicas, de manera que la población supiese que cada establecimiento público será el lugar más seguro de cada comuna. Por otro lado, el plan de inversión en infraestructura deportiva debería partir por remodelar tal infraestructura en todas las escuelas públicas del país. Mediante este plan, no solo se mejorarían las instalaciones de las cuales hacen uso los estudiantes, sino que además se podrían abrir estas escuelas a la comunidad para que ésta utilizara las instalaciones fuera del horario escolar, incentivando el involucramiento de la comunidad con la escuela.

Con todo, tener un sistema público mayoritario y de este modo avanzar en la (re)incorporación de la élite a la educación pública también tiene un efecto en la economía política del sistema. Que en educación (y también en salud) la élite haya desarrollado un sistema aparte para sus miembros, ayuda a explicar en parte la poca urgencia con que el sistema político ha abordado el déficit en el sistema público. ¿Cuánto más se invertiría en educación pública si los hijos de los dirigentes de la Sofofa tuvieran a sus hijos en tales escuelas? ¿Se hubiese necesitado de los movimientos del 2006 y 2011 para poner en el debate público la crisis de la educación, si la élite económica tuviese a sus hijos en el sistema subvencionado y público?

Así, tener un sistema nacional de educación en el que todos accedan al mismo servicio no es sólo un asunto de igualdad de oportunidades, integración y derechos sociales, sino que es además un elemento indispensable para asegurar la calidad de estos servicios en países en los que, como Chile, la élite tiene distintos mecanismos, institucionales y extrainstitucionales, para determinar el cauce de las políticas públicas. De este modo, la universalidad del gasto —o sea, la no focalización— en educación puede finalmente redundar en una mejor educación para los sectores más vulnerables.

Por último, y aunque suene a una obviedad, esta reorganización de nuestro sistema educacional debe poner en el centro de la política educativa la discusión

pedagógica y de los procesos educativos, dejando en un plano secundario (y complementario) el debate respecto a los incentivos de los distintos actores. De ese modo se rompe el paradigma actual en que se suele pensar el proceso educativo como una caja negra, donde no se discute qué pasa allí dentro y simplemente se ponen premios y castigos a los distintos actores de modo de que actúen de acuerdo con ciertos objetivos. En este nuevo esquema, el mecanismo principal para lograr una buena calidad educativa debe ser pedagógico, de gestión e impacto en los procesos pedagógicos y no a través de los incentivos económicos.

El rol de los y las economistas

Dada la propuesta ya descrita y su foco en aspectos en los cuales los y las economistas no tienen mayores conocimientos, cabe preguntarse cuál debe ser el rol de la economía en el debate educacional.

Desde la década de los sesenta (con Gary Becker y Milton Friedman a la cabeza), la economía comenzó un voraz proceso de involucramiento en diversas problemáticas, como educación, salud, políticas de familia, crimen, etcétera. El gran éxito de esta apuesta, medido como su nivel de influencia, estuvo basado en una receta universal que, con pequeñas modificaciones, permite dar respuestas simples a problemas complejos de diversa índole.

Esta influencia desmedida de la economía en la política educacional no solo tuvo el problema de desplazar otras disciplinas que tenían mucho que aportar en este ámbito, sino que además se llevó a cabo con una aproximación económica teóricamente pobre en la que, por ejemplo, la teoría de contratos y las asimetrías de información no tienen cabida. En una frase, fue la peor de las versiones de la economía la que desplazó a las otras disciplinas.

Dicho esto, pensamos que aun cuando hubiese sido la mejor de las versiones de la disciplina económica la que aportara a las políticas educacionales, ésta debió haber tenido un rol más bien secundario, complementario.

El nexo de la educación con el mundo laboral, la complejidad de los intereses en juego y el aporte que puede hacer allí la teoría de contratos, el diseño de las instituciones, el estudio empírico serio de los efectos de las políticas, son todas áreas en las que la economía —la buena economía— tiene mucho que aportar. Pero si hay algo que debemos aprender de la experiencia chilena es que ninguna política de incentivos, ni diseño óptimo de contratos, puede reemplazar el rol del debate propiamente educacional, el que se hace las preguntas pedagógicas claves y pone el foco en el proceso de aprendizaje. Un ángulo en el que quienes hemos estudiado economía tenemos poco que decir.

Referencias

- Arellano, J. (2012). *Veinte años de políticas sociales. Chile 1990-2009. Equidad con crecimiento sostenible*. Santiago: Cieplan.
- Auguste, S. y J. Valenzuela (2005). Do students benefits from school competition? Evidence from Chile.
- Bravo, D. y X. Quintanilla (2002). *Allowing co payments in a voucher system: the case of Chile*. Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Brunner, J. (1995). *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI*. Comité técnico asesor del diálogo nacional sobre la modernización de la educación chilena designado por S.E. el Presidente de la República. Editorial Univeritaria.
- Brunner, J., G. Elacqua, A. Tillett, J. Bonnefoy, S. González, O. Pacheco y F. Salazar (2005). *Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile*. Editorial Universidad Adolfo Ibañez.
- Bellei, C., D. de Los Ríos y J. Valenzuela (2008). *Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido*. Informe final FONIDE. Ministerio de Educación, Chile.
- Bellei, C. y C. Trivelli (2014). *Apoyo público a escuelas privadas. Casos nacionales y lecciones para Chile*. Documento de trabajo núm. 12, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.
- Bellei, C. y X. Vanni (2015). The evolution of educational policy in Chile, 1980-2014. En S. Schwartzman (editor), *Education in South America*. Bloomsbury Publishing.
- Bellei, C. y C. Pérez (2016). Democratizar y tecnificar la educación. La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva. En *Eduardo Frei Montalva: Un gobierno reformista. A 50 años de la Revolución en Libertad*. Santiago: Universitaria.
- Contreras, D., R. Cooper, J. Hermann y C. Neilson (2005). *Dinámica de la pobreza y movilidad relativa e los ingresos: Chile 1996-2001*. Serie de Documentos de Trabajo núm. 232, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Contreras, D. y T. Rau (2012). Tournament incentives for teachers: evidence from a scaled-up intervention in Chile. *Economic development and cultural change Chicago Journals*, University of Chicago, 61 (1): 291-246.
- Chumacero, R., R. Paredes y A. Valín (2012). *Financiamiento compartido y aprendizaje*. Documento de trabajo, Escuela de Ingeniería, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Falabella, A. y C. Opazo (2014). *Sistema de aseguramiento de la calidad y procesos de mejoramiento: una mirada desde la gestión educativa*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación. Universidad Alberto Hurtado.

- Gajardo, F. y N. Grau (2017). *Competition among schools and educational quality: tension between various objectives of educational policy*. Serie de Documentos de Trabajo núm. 445, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Gallego, F. (2002). *Competencia y resultados educativos: teoría y evidencia para Chile*. Documento de trabajo núm. 150, Banco Central de Chile.
- . (2006). *Voucher-school competition incentives, and outcomes: Evidence from Chile*. Mimeo, Instituto de Economía, PUC, 2016.
- Grau, N., D. Hojman y A. Mizala (2015). *Destructive creation: School turnover and educational attainment*. Series documentos de trabajo núm. 396, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- . (2017). *School closure and educational attainment: Evidence from a market-based system*. Series documentos de trabajo núm. 439, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Hsieh, C. y M. Urquiola (2006). When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program. *Journal of Public Economics*, 90: 1.477-1.503.
- Kremerman, M., A. Páez y B. Sáez (2017). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: el caso del CAE*. Documentos de trabajo del área de Institucionalidad y Desarrollo, Fundación Sol.
- Mineduc (2003). Hacia un sistema completo y equilibrado de evaluación de los aprendizajes en Chile. Informe equipo de tarea para la revisión del Simce.
- Mizala, A. y F. Torche (2012). Bringing the schools back in: the scrtatification of educational achievement in the Chilean voucher system. *International Journal of Educational Development*.
- Paredes, R. y J. Pinto (2009). ¿El fin de la educación pública en Chile? *Estudios de Economía*, 36 (1). Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Paredes, R., J. Zubizarreta, M. Opazo y P. Volante (2013). Financiamiento compartido en la educación subvencionada chilena. Capítulo II. Propuestas para Chile 2013. Pontificia Universidad Católica de Chile.