

***Presentación ante la Comisión de Educación del Senado
acerca del Proyecto de ley que prohíbe aportes estatales
a entidades que persigan fines de lucro en la educación***

Cristián Bellei

Centro de Investigación Avanzada en Educación

Universidad de Chile

21 /08 /2011

1. Contexto¹.

Chile ha creado el sistema escolar más “orientado por el mercado” del mundo, es decir, nuestro sistema educacional es el que permite, facilita y promueve con más decisión que la lógica de funcionamiento de los mercados sea la lógica que organice la provisión de servicios educacionales. Los dispositivos de política pública por los que esto se ha hecho son:

- Promoción de la competencia entre escuelas (sean públicas o privadas)
- Completa libertad de elección de las familias
- Financiamiento vía subvención a la demanda
- Subvención escolar que no distingue entre escuelas públicas y privadas
- Cobro a los alumnos que asisten a establecimientos financiados por el estado
- Financiamiento estatal para la construcción de infraestructura escolar privada
- Equipamiento de escuelas privadas con recursos públicos (bibliotecas, computadores, textos de estudio)
- Fondos públicos para el mejoramiento de escuelas privadas
- “Igualdad de trato” por parte del estado para con sus escuelas y las escuelas privadas (esta “indiferencia” del estado ante el tipo de proveedor implica en último término que el estado no tiene un interés especial en proveer educación y está dispuesto a abandonar este rol)
- Igualdad de trato entre proveedores privados con y sin fines de lucro para todos los puntos anteriores

Ciertamente, algunas –sólo algunas- de estas herramientas de política se encuentran en algunos -sólo algunos- países desarrollados, pero nunca de un modo tan radical como en Chile (e.g. algunos países subsidian escuelas privadas, pero en montos menores que a las públicas). Ahora bien, lo que convierte a Chile en el laboratorio mundial del libre mercado en educación es el hecho de aplicar todas estas políticas simultáneamente y a escala nacional.

¹ Esta exposición se refiere a la educación escolar, no a la superior a la cual también se aplica el proyecto de ley. Aunque la mayoría de los conceptos usados son también pertinentes para la educación superior, ésta se diferencia en al menos dos aspectos fundamentales de la educación escolar: asistir a ella no es una obligación y acceder a ella no es un derecho universal (los tratados internacionales de derechos humanos hablan más bien de propender a que ella se distribuya en condiciones de igualdad de oportunidades y se combata las diferentes formas de discriminación arbitraria). En todo caso, respecto a las universidades, la evidencia mundial es inequívoca: las instituciones de calidad o son públicas o son privadas sin fines de lucro.

Se trata de una apuesta, insisto, radical y única. ¿Por qué los países líderes del capitalismo no han hecho esta apuesta?² Básicamente por tres razones: porque consideran que la educación es una institución esencial para constituirse como estados-nación, porque consideran que la educación es un bien público en el que se juega su desarrollo colectivo, y porque consideran que la educación es un derecho de las personas que debe ser satisfecho en igualdad de condiciones. Identidad, desarrollo e igualdad, no poca cosa se espera de la educación.

El actual proyecto de ley se inscribe en una nueva era de políticas educacionales en Chile, que se abrió recién en 2006 como consecuencia del movimiento estudiantil de ese año y de las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial, cuyo eje es precisamente alejarse del extremo libre mercado y moverse un poco más “hacia el centro”. Es importante tener presente que, aunque gatillado por los procesos de protesta estudiantil de 2006 y 2011, este nuevo criterio de políticas educacionales ha sido recomendado ampliamente para Chile por UNICEF, UNESCO, OECD, Bando Mundial y –me atrevo a decir- la mayor parte de los académicos dedicados a los asuntos educacionales en Chile.

2. Evaluación: criterios y evidencia.

El actual proyecto de ley es atípico porque propone no “hacer algo” sino “dejar de hacer algo”: discontinuar los aportes (financieros) estatales a instituciones educacionales que persigan fines de lucro³. El generoso trato financiero que el estado chileno ha dado a establecimientos escolares privados con fines de lucro⁴ ha sido una política consistente con aquella versión extrema de libre mercado escolar que antes caractericé, en efecto, esta política no tiene par en el mundo. El proyecto de ley, en este sentido, apunta a una cuestión medular, no accesorio de aquél entramado institucional.

Como cualquier política pública el financiamiento dado por el estado a las escuelas privadas puede ser evaluado. Lamentablemente no ha habido en Chile un estudio exhaustivo para evaluar esta política; sin embargo, a estas alturas contamos con bastante evidencia directa e indirecta sobre ella, la que sintetizaré a continuación utilizando para ello tres criterios muy generales y, me parece, pertinentes: su aporte a la calidad, la equidad y la diversidad.

² Para salir de un cierto provincianismo de nuestro debate educacional, es bueno saber que estas propuestas de política se han discutido largamente en varios países desarrollados, pero no han sido adoptadas sino de modo menor, paulatino y complementario, no con el radicalismo que se implementaron en Chile. En Estados Unidos, por ejemplo, un país cuyo sistema de educación pública está muy lejos de ser el “estado docente” europeo y cuya propensión a aplicar políticas bastante liberales en todo orden de campos nadie puede poner en duda, las ideas de Milton Friedman nunca han tenido una acogida seria a nivel de las políticas educacionales y luego de más de medio siglo de acalorado y sostenido debate académico, sólo se han introducido en un puñado de distritos algunos pequeños y muy controlados programas de *vouchers*, en unos pocos distritos se ha permitido cierto grado de elección de los padres (siempre entre escuelas públicas), y ahora último se han creado algunos programas de *charter schools* (escuelas concesionadas). ¿Por qué el país del “espíritu del capitalismo” no ha querido introducir ese espíritu en su sistema educacional?

³ Es importante precisar rigurosamente los objetivos del proyecto; como yo lo entiendo, se trata de interrumpir el financiamiento estatal directo e indirecto para proveedores de educación con fines de lucro. Erradamente, a mi juicio, algunos lo han interpretado como prohibir los establecimientos educacionales con fines de lucro e incluso otros, como terminar con la educación privada subvencionada.

⁴ “Generoso” quiere decir que el estado haya entregado los mismos recursos a las escuelas privadas que a las públicas; el argumento esgrimido por algunos sostenedores de que “la subvención no alcanza” en cualquier parte del mundo sería reformulado de la siguiente manera: “Si la subvención del estado no alcanza para financiar sus propias escuelas, ¿por qué entonces habría de financiar las privadas?”.

2.1. Calidad y eficiencia.

Existe un amplio conjunto de investigaciones que han evaluado comparativamente la efectividad de los establecimientos públicos y privados subvencionados, con y sin fines de lucro, en términos de los puntajes obtenidos por sus alumnos en tests estandarizados como el SIMCE y otros. No es fácil hacer estas comparaciones porque, como se sabe, los alumnos que asisten a los diferentes tipos de establecimientos son muy diferentes en sus características, de un modo que se sabe perjudica en promedio a los establecimientos públicos. A pesar de esto, los estudios han encontrado que en promedio los establecimientos privados subvencionados no superan a los establecimientos públicos en cuanto al logro de los aprendizajes de los alumnos (algunos autores encuentran una pequeña ventaja a favor de los públicos, otros, una pequeña ventaja a favor de los privados y otros, no diferencia). A este hallazgo –bastante bien establecido ya en la literatura científica nacional e internacional- hay que agregar tres criterios adicionales de evaluación:

- dado que los establecimientos privados se benefician mayormente que los públicos de múltiples formas de autoselección, selección en la admisión y selección durante el proceso escolar, de manera que los investigadores no logran equiparar la población escolar para sus comparaciones, la hipótesis más segura es que los actuales estudios sobre-estiman el efecto de las escuelas privadas (es decir, tienen un sesgo en contra de los establecimientos públicos)
- dado que los establecimientos privados cuentan con mayores recursos que los públicos (financieros, por la vía del financiamiento compartido, y alumnos con mayores ventajas, como se mencionó antes), pero producen *grosso modo* los mismos resultados, es lógico concluir que los establecimientos privados son más ineficientes que los públicos en este aspecto⁵
- existe menos evidencia que distinga al interior de los establecimientos privados, pero la poca evidencia disponible es consistente en señalar que los establecimientos privados sin fines de lucro son en promedio más efectivos que los establecimientos privados con fines de lucro

Ciertamente, la “calidad” de la educación es mucho más que los aprendizajes de los alumnos medidos por estas pruebas, por importantes que sean. Lamentablemente no existen estudios sistemáticos para comparar otros aspectos de la educación que pudieran dar una ventaja sistemática a las escuelas con fines de lucro por sobre el resto. A modo indicativo, se podría decir que la evidencia sobre escuelas efectivas en Chile y el mundo apunta a un conjunto de características más vinculadas con cuestiones pedagógicas, de convivencia, de liderazgo y sentido de comunidad, ninguna de las cuales refiere a las típicas nociones de “gestión empresarial” o “innovación” que destacan quienes promueven este tipo de establecimientos⁶.

2.2. Equidad y cohesión social.

Existen menos estudios que hayan evaluado estos aspectos vinculados a la presencia de escuelas privadas subvencionadas en Chile, sin embargo, en este caso, los pocos estudios que

⁵ Se podría contra-argumentar que las escuelas privadas “venden” otros servicios a los apoderados que no son “puntos SIMCE”, lo cual es posible. Sin embargo, es preciso considerar que la evidencia indica que rendir bien en las pruebas estandarizadas como el SIMCE y la PSU son objetivos mucho más prioritarios para los establecimientos privados que para los públicos y constituyen factores de publicidad mucho más destacados por aquellos.

⁶ En rigor, la hipótesis más aceptada en el mundo académico sobre la potencial ventaja de algunas escuelas privadas se refiere al sentido de comunidad y misión, en otras palabras al capital social, que las escuelas católicas lograrían movilizar.

existen son completamente convergentes: los establecimientos privados subvencionados son socioeconómicamente más segregados que los establecimientos públicos; más aun, existe evidencia que indica que los establecimientos privados con fines de lucro son incluso más segregados que los establecimientos subvencionados sin fines de lucro.

El problema de la segregación de los estudiantes se ha vuelto un asunto crítico en Chile: de acuerdo a los datos de que disponemos, ocupamos el primer o segundo lugar (según el indicador que se use) entre los alrededor de 60 países participantes en la prueba PISA de la OECD. Estos altísimos niveles de segregación no son casuales y se vinculan directamente con el tema en discusión: según los estudios disponibles, la segregación de la población escolar es mayor mientras más presencia de establecimientos privados y mientras más presencia de financiamiento compartido hay en una comuna (todo esto, por sobre la segregación residencial que equivocadamente se menciona muchas veces como “la” causa de la segregación escolar en Chile).

La estrecha vinculación que existe en Chile entre condiciones sociales de las familias, establecimiento escolar al que se accede y prácticas selectivas de las escuelas es probablemente la principal explicación para otro de los hallazgos más desalentadores que ha proporcionado la prueba PISA: de todos los participantes, Chile es el país donde los factores socioeconómicos familiares tienen el mayor peso para explicar los logros educativos de los alumnos.

En la discusión de políticas, es importante distinguir los problemas de inequidad con los de “mejoramiento” (acá, como en el caso del crecimiento económico, se puede mejorar en promedio y sin embargo aumentar las desigualdades); en efecto, según estudios disponibles, uno de los principales factores que explicarían por qué los alumnos chilenos mejoraron sus puntajes en la prueba PISA en la última década sería que –en el caso de los alumnos de escuelas privadas con y sin subvención- éstos se habrían beneficiado mayormente de lo que se denomina el “efecto par”, es decir, del hecho de estudiar en establecimientos socioeconómica y académicamente más segregados. Esto plantea un desafío enorme a las políticas educacionales: ¿debemos continuar utilizando (es decir, financiando con recursos del estado) políticas educacionales que demostradamente aumentan la inequidad?

2.3. Diversidad y libertad de elegir.

Un criterio adicional que puede considerarse para evaluar la política de subsidios del estado a escuelas privadas con fines de lucro es que se quiera promover la diversidad de ofertas educacionales y ampliar la libertad de elección de las familias. Aunque no hay buenos estudios al respecto, un criterio estrictamente cuantitativo haría concluir que esta política ha sido exitosa en Chile: aproximadamente un tercio de la matrícula nacional escolar estudia en este tipo de establecimientos y este sector ha sido por lejos el de más rápido crecimiento en Chile, especialmente desde fines de los '90. Además, se trata de un sector enormemente atomizado (la inmensa mayoría son sostenedores de un solo establecimiento) y de enorme heterogeneidad en sus indicadores de calidad. Una proporción importante de familias habrían visto aumentadas sus opciones de elección de escuela como consecuencia de esta política.

Sin embargo, algunas consideraciones adicionales son relevantes para tener una evaluación completa en esta dimensión. En primer lugar, se debe saber que en la literatura internacional y en la experiencia comparada los criterios de diversidad de ofertas y libertad de elección de los padres son comparativamente poco valorados y en muchos sentidos controversiales (no así los dos criterios anteriores –calidad y equidad- sobre los que existe

prácticamente acuerdo universal). La razón de esto es que se reconoce que un excesivo énfasis en la diversidad de ofertas puede debilitar el sentido de cohesión y unidad que se espera de la educación nacional; a su vez, un excesivo énfasis en la libertad de elección de los padres tiende a segregar y hacer más inequitativos y menos meritocráticos los sistemas escolares.

En segundo lugar, en la experiencia internacional cuando se valora y promueve la diversidad de ofertas educacionales no se piensa en la “libertad de empresa” para emprender negocios en educación (como se ha tendido a interpretar en Chile), sino en reconocer y valorar la diversidad cultural existente al interior de los países (especialmente religiosa y en menor medida étnica). El predominio de la lógica de diferenciación de mercado por sobre la lógica de diversidad de proyectos educacionales de este tipo de establecimientos se puede percibir en Chile por el marcado énfasis en la publicidad, el foco en indicadores espurios de calidad (e.g. nombres en inglés, uniformes e insignias, infraestructura) y la extrema segmentación de nichos de mercado (lo cual se acopla con la venta de símbolos de estatus, la diferenciación por precio, y el énfasis en la composición social y conductual de los estudiantes como criterios de promoción hacia los padres).

Finalmente, la libertad de elección de los padres al interior del sistema financiado por el estado, ha sido severamente restringida en Chile por al menos tres razones, todas ellas fuertemente inequitativas: la existencia del financiamiento compartido, el uso masivo de prácticas de selección de estudiantes y familias al momento de la admisión, y el uso masivo de prácticas de expulsión selectiva de estudiantes durante las trayectorias escolares.

En resumen: ¿qué podemos decir de la política de financiamiento estatal de las escuelas privadas con fines de lucro? Que existe (mucha) evidencia neutra o negativa en términos de la calidad y la eficiencia, que existe (bastante) evidencia negativa en términos de la equidad y la cohesión social, y que existe (poca) evidencia mixta en términos de su aporte a la diversidad y la libertad de elección.

3. ¿Es posible promover desde el estado los tres principios anteriores a través del financiamiento de establecimientos privados con fines de lucro?

La evaluación que he presentado es, a mi entender, claramente negativa para sostener este tipo de política, sin embargo, antes de decidir discontinuarla –como el proyecto en discusión propone– me parece útil reflexionar brevemente sobre la plausibilidad de esta política para perseguir los tres propósitos que he mencionado. Para hacerlo enunciaré el tipo de regulaciones y políticas que el estado debería practicar para con los establecimientos con fines de lucro que aspiren a ser subvencionados; prácticamente todas estas regulaciones existen en otros países donde el estado apoya financieramente a establecimientos privados (eso sí, sin fines de lucro).

Calidad y eficiencia: el estado debería i) exigir estándares de calidad demostrados (no sólo de resultados en test, ciertamente) a las escuelas que aspiran a ser subvencionadas por él (es decir, que éstas deberían haber funcionado previamente sin subsidio estatal), ii) exigir demostrar que se es superior en calidad a las escuelas actualmente subvencionadas por el estado en la misma zona, iii) exigir sostener o elevar dichos estándares una vez recibido el financiamiento estatal (interrumpiendo el financiamiento si no se cumple); iv) tratar a los sostenedores según su historial demostrado de calidad (permitiendo e incluso promoviendo la expansión de los competentes, limitando e incluso impidiendo la existencia de los deficientes); y v) impedir que se produzcan situaciones de sobre-oferta escolar en determinadas zonas.

Equidad y cohesión: el estado debería i) prohibir toda forma de selección y expulsión, basada en cualquier criterio, directa o indirecta de los alumnos y sus familias; ii) exigir gratuidad de los establecimientos que financia; iii) cautelar que no se produzca espontáneamente una segregación mayor en los establecimientos de este tipo que en los públicos y corregirla de producirse; iv) promover la creación de establecimientos de alta calidad en sectores de mayor vulnerabilidad; y v) exigir a estos establecimientos colaborar en la educación de estudiantes con mayores desventajas, de forma de evitar su presencia desbalanceada en los otros tipos de establecimientos.

Diversidad y libre elección: el estado debería i) licitar o contratar propuestas educacionales innovadoras en áreas de interés común poco desarrolladas (e.g. establecimientos artísticos, vinculados al desarrollo regional, con enfoques pedagógicos o de organización innovadores); ii) prohibir a los establecimientos que financia todo tipo de prácticas de discriminación ideológica, racial, cultural, de género, etc., no sólo entre sus alumnos y familias, sino como empleador; y iii) controlar la asignación de los alumnos a las escuelas, garantizando completamente el derecho a elegir de las familias y eliminando la elección por parte de los establecimientos, y utilizando procedimientos aleatorios cuando haya exceso de demanda.

El listado anterior –que ciertamente no es exhaustivo- seguramente parecerá excesivo y, de hecho, lo es. ¡Ésa es precisamente la razón por la cual ningún estado desarrollado lo aplica! Se requeriría de un entramado institucional enormemente complejo para lograr que el estado “contrate” con agentes privados con interés lucrativo precisamente el tipo de educación que requiere el bien común y al mismo tiempo evite los efectos indeseados que se tienden a producir. Ésa es la razón por la cual los estados han preferido casi en su totalidad proveer directamente (de modo centralizado o descentralizado) lo que en el mundo se conoce como “educación pública”.

Una aclaración final. Buena parte de las discusiones anteriores se aplican también a las escuelas privadas sin fines de lucro, sin embargo, existen al menos dos distinciones importantes que hacer. En primer lugar, estas instituciones generalmente poseen un “proyecto educativo” sustantivo por el cual desean participar en el campo (mayoritariamente, religioso) y en ese sentido es poco discutido su aporte a la diversidad y riqueza de opciones para los padres. En segundo lugar, en educación el aumento del excedente (la base del lucro) proviene básicamente de dos fuentes: una disminución de la calidad (e.g. pagar menos a los profesores, no invertir en mejoramiento) y una exclusión de los alumnos más difíciles de educar (en los que hay que invertir más), por ello los estados consideran enormemente riesgoso entregar recursos públicos a proveedores cuyo afán es el lucro. Con todo, como se ha indicado, los estados que apoyan financieramente a establecimientos privados no lo hacen en igualdad de condiciones respecto a los establecimientos públicos.

4. Conclusión.

De aprobarse el proyecto de ley en discusión Chile no haría más que acercarse a las prácticas internacionalmente dominantes sobre relaciones entre el estado y los establecimientos educacionales privados. Ciertamente, a una decisión como ésta debieran seguirle un conjunto coherente y sostenido de políticas educacionales sobre “qué hacer” tanto en términos de la relación del estado con las instituciones privadas subvencionadas, como –sobre todo- con sus propios establecimientos, porque –no hay que olvidarlo- la otra cara de esta misma moneda ha sido el abandono por parte del estado de la educación pública.