

El “fin de lucro” como política educacional.

Cristián Bellei

Centro de Investigación Avanzada en Educación
& Departamento de Sociología
Universidad de Chile
22 /01 /2013

Introducción.

Chile tiene un sistema educacional en el cual instituciones que persiguen el lucro reciben financiamiento y otros recursos estatales para operar y competir con las instituciones públicas en la provisión de la educación obligatoria. Dicha política de subsidios –como argumentaré más adelante- es tan amplia que se la puede considerar una de las políticas educacionales más relevantes de las últimas tres décadas. Como producto de los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011, este asunto del lucro en educación se convirtió en uno de los ejes temáticos más intensos de los debates públicos en estos años. Los estudiantes han denunciado que instituciones educacionales que legalmente funcionan como “sin fines de lucro” han utilizado resquicios para lucrar; además, han promovido el debate acerca de la conveniencia de que el estado continúe financiando instituciones con fines de lucro e incluso la legitimidad de “lucrar con recursos del estado” destinados a la educación; finalmente, por iniciativa parlamentaria, se ha debatido en el Congreso una propuesta de ley que prohíbe el financiamiento estatal a instituciones educacionales cuyo fin es el lucro¹. El propósito de este capítulo es proveer elementos de juicio para analizar la conveniencia de continuar con la política educacional de apoyo a las instituciones con fines de lucro.

Este trabajo se refiere exclusivamente a la educación escolar (primaria y secundaria), no a la superior. Aunque la mayoría de las ideas discutidas 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 establecen que ella se distribuya en condiciones de igualdad de oportunidades y se combata las diferentes formas de discriminación arbitraria). Como se sabe, la legislación chilena prohíbe que las universidades sean instituciones con fines de lucro, de forma que el debate en torno suyo ha sido determinar si dichas instituciones han cumplido o no la ley en su letra y en su espíritu. En todo caso, respecto a las universidades, la evidencia mundial es inequívoca: la inmensa mayoría de las instituciones son públicas o privadas sin fines de lucro; y todas las instituciones de calidad reconocida o son públicas o son privadas sin fines de lucro².

Preguntarse por la conveniencia de permitir y promover el lucro en educación con recursos públicos es razonable, es un debate legítimo y no se lo debe descalificar. En efecto,

¹ El mencionado proyecto de ley resulta en efecto atípico porque no propone “hacer algo” sino “dejar de hacer algo”: discontinuar los aportes (financieros) estatales a instituciones educacionales que persigan fines de lucro; en otras palabras, interrumpir el financiamiento estatal directo e indirecto para proveedores de educación con fines de lucro. Erradamente, a mi juicio, algunos interpretaron el proyecto como prohibir el funcionamiento de los establecimientos educacionales con fines de lucro, e incluso otros, como terminar con la educación privada subvencionada, nada de lo cual planteaba el proyecto.

² Los interesados sobre este tema en la educación superior pueden consultar Fontaine, 2012; y Meller, 2011.

apunta a una cuestión medular, no accesoria del entramado institucional de la educación en Chile, noción que desarrollo más adelante. Además es relevante en términos cuantitativos. Los establecimientos educacionales cuyos propietarios (“sostenedores”) persiguen fines de lucro constituyen el sector de mayor crecimiento en Chile en las últimas décadas. Elacqua (2009) estima que la matrícula que asiste a establecimientos subvencionados con fines de lucro creció un 81% entre 1990 y 2008, mientras en el mismo período el sector sin fines de lucro creció 28% y la educación pública disminuyó. En la actualidad, se estima que alrededor de un tercio de la matrícula total nacional asiste a establecimientos subvencionados por el estado que persiguen fines de lucro (proporción que duplica al sector privado sin fines de lucro)³. En otras palabras, si se observa la dinámica del sistema educacional chileno, éste va hacia convertirse en uno dominado por proveedores educacionales con fines de lucro, y parece por tanto completamente razonable (y responsable) reflexionar si esto es conveniente, problemático o indiferente para los objetivos nacionales en educación.

Para cumplir este propósito, comenzaré primero por hacer algunas precisiones conceptuales acerca de la distinción con/sin fines de lucro en educación; luego situaré el debate en el contexto mayor de las políticas educacionales; posteriormente revisaré la evidencia disponible acerca de los resultados de la política de financiamiento estatal a establecimientos con fines de lucro; y finalmente reflexionaré sobre opciones de política educacional para el país relacionadas con este asunto.

Con fines de lucro, sin fines de lucro: aclarando los términos.

Dado que el debate público sobre el lucro en educación ha llegado a ser bastante confuso, algunas breves precisiones iniciales son necesarias para aclarar los términos del análisis que realizaré⁴.

Para comenzar, sobre qué son las instituciones con/sin fines de lucro. En su sentido más general, el lucro es la ganancia que se obtiene de una actividad. Aplicado a las personas individuales, ciertamente todo trabajo remunerado es “con fines de lucro”. En el caso de la educación chilena, una persona que posee una escuela realiza esa actividad con fines lucrativos por definición. Aplicado al mundo del trabajo, sólo quienes realizan labores de voluntariado (es decir, que no reciben dinero ni ninguna otra forma de compensación directamente convertible en dinero, como bienes) se podrían considerar “trabajadores sin fines de lucro”. Aplicado a las organizaciones, la distinción con/sin fines de lucro se refiere al destino que deben tener las ganancias o excedente producido: en las instituciones con fines de lucro los dueños y/o controladores de la organización pueden disponer libremente de las ganancias, y por tanto retirar una parte o el total para su propio beneficio; en las organizaciones sin fines de lucro el total de las ganancias debe ser utilizado para el beneficio y crecimiento de la propia organización en cumplimiento de su misión, estando prohibido que los dueños o controladores se las apropien aunque sea parcialmente. Es obvio, pero ha sido otro punto de confusión: el carácter con/sin fines

³ No son muchas las estimaciones disponibles al respecto. En un estudio anterior se encontró que en 2001, el 69% de los establecimientos particular subvencionados y el 59% de la matrícula de ese sector correspondía a sostenedores con fines de lucro (Almonacid, 2008).

⁴ No es mi propósito resumir los argumentos que se han dado a favor y en contra de esta política. Buenas síntesis y posturas prototípicas se encuentran en Atria, 2012; Contreras et al., 2011; Cox & Eyzaguirre, 2012; Orellana, 2012 (y varios capítulos de esa misma publicación).

de lucro no tiene relación con la magnitud del excedente producido, es decir, una organización no se convierte en “sin fines de lucro” porque no haya logrado generar excedentes o estos sean menores.

Ciertamente, aunque esta distinción pueda parecer simplemente formal, ella remite a cuestiones de fondo. Se entiende que las organizaciones sin fines de lucro tienen como propósito exclusivo contribuir al bien común en algún área en particular; ésa es la razón por la cual reciben beneficios tributarios (así como incentivos tributarios sus donantes), financiamiento público y otros privilegios. Afirmar esto no implica que los dueños de las organizaciones con fines de lucro no quieran contribuir al bien común, pero éste no es obligatoriamente su fin exclusivo ni directo, por ello los estados no les dan el mismo trato y –en la cuestión financiera- les cobran impuestos para ser usados en el bien común. En las economías capitalistas –y habría que recordar el clásico análisis de Weber al respecto- se estima que ha sido precisamente la emergencia y predominio de personas y organizaciones que emprenden actividades con el explícito propósito de generar y acumular riqueza económica lo que les ha dado su dinamismo característico. En otras palabras, las organizaciones con fines de lucro están en el corazón, en el espíritu del capitalismo. Con todo, las organizaciones privadas sin fines de lucro ocupan un lugar importante en la sociedad contemporánea, y en los países desarrollados se trata de un sector para nada marginal, incluso en términos económicos. Aunque sus actividades son muy diversas, campos relevantes son la caridad y ayuda social, la educación, la cultura y las artes, la salud, el desarrollo comunitario, y la investigación científica. En Estados Unidos, por ejemplo, se estima que el 10% de la fuerza de trabajo se emplea en organizaciones sin fines de lucro, las cuales son responsables de alrededor del 5% del PIB de ese país.

Nótese que la distinción con/sin fines de lucro no se refiere al tipo de actividades que se realiza, sino al propósito con el que se realizan, expresado luego en el destino que se da al excedente económico que se genere. Esto hace que en la práctica muchas veces sea difícil distinguir entre unas y otras: las empresas con fines de lucro son de motivación económica, aunque puedan realizar actividades sociales o culturales; las organizaciones sin fines de lucro no son de motivación económica, aunque puedan (y crecientemente deban) realizar actividades económicas. Para estas últimas, las actividades económicas son un medio para el funcionamiento y bienestar de la organización. Para citar nuevamente a Weber: la diferencia sustantiva entre ambas sólo se podría conocer si pudiésemos observar qué haría distinto una organización no económica si se transformara en económica y viceversa. Esto está en el corazón de la discusión habida en Chile en el campo de la educación: quienes se oponen a que el estado financie instituciones con fines de lucro piensan que éstas “harían algunas cosas diferentes” si fueran sin fines de lucro, no sólo en términos de que reinvertirían genuinamente todo su excedente en la educación de los niños, sino que tomarían decisiones distintas sobre a quiénes, dónde, cuándo y cómo educar, y sobre cómo relacionarse con la educación pública, con las familias y con los profesores.

Una consecuencia de lo anterior es que –para ser viables y eficaces- las organizaciones sin fines de lucro deben ser gestionadas de forma eficiente, especialmente si operan en un entorno competitivo. Esto implica, por ejemplo, que deben contratar personal y proveedores cuya motivación primordial puede no ser el cumplimiento de la misión institucional, sino simplemente su carrera laboral y su negocio: éste hecho no las transforma en organizaciones con fines de lucro (argumento que erróneamente se ha dado también para intentar afirmar que las universidades públicas serían con fines de lucro porque algunos de sus académicos reciben sueldos

competitivos). Esto también implica que muchas instituciones educacionales cobren aranceles a sus alumnos: no es intrínseco a las organizaciones sin fines de lucro ser gratuitas para sus usuarios o beneficiarios. Ciertamente, dada su misión social, esto último es muchas veces problemático para estas instituciones (y es la razón por la cual muchas reciben subsidios públicos: para hacerlas accesibles a quienes no tienen dinero), por eso intentan mantener los cobros bajos (como muchos museos), o tener políticas de becas y apoyo financiero, como hacen las grandes universidades norteamericanas (que consideran el sesgo social y racial de su matrícula como un defecto, un problema a resolver, por lo que dedican parte importante de sus excedentes a ayuda financiera y dan prioridad en la admisión a alumnos de baja condición social o de minorías étnicas).

En términos del análisis, me focalizaré en la naturaleza de las instituciones que proveen la educación primaria o secundaria (los propietarios de las escuelas y liceos), que es donde de hecho se ha concentrado el debate. Esto excluye la discusión acerca de las otras organizaciones que participan proveyendo diversos bienes y servicios en el sistema educacional, tales como textos de estudio, materiales didácticos, libros, computadores, almuerzo escolar, asesoría educacional, evaluación educacional, etc. Esto es importante porque de paso despeja un malentendido. La mayor parte de los recursos con que operan en educación las instituciones que he mencionado provienen también del estado, por lo que sería perfectamente legítimo –otra vez- preguntarse si los recursos públicos están siendo ahí bien utilizados. Hasta donde he seguido el debate, sin embargo, no se ha puesto en cuestión la participación de empresas privadas con fines de lucro en estas áreas, por lo que no se puede decir que quienes discrepan de los subsidios a sostenedores o universidades con fines de lucro rechacen el lucro con recursos públicos en educación a todo evento. Se entiende que todos estos otros componentes son “insumos” para el proceso educacional, pero que las decisiones sobre si y cómo utilizarlos en la formación de los niños son responsabilidad de quien provee el servicio educacional. Lo central a mi juicio, es que es el propietario y administrador de un establecimiento educacional quien toma las decisiones claves que afectan el derecho de los niños y jóvenes a una educación de calidad, en condiciones de equidad y respeto, y es sobre estos aspectos que se discute si el carácter con/sin fines de lucro tiene relevancia.

Por último, las instituciones sin fines de lucro no están condenadas por ello a realizar sus actividades con bajos estándares de calidad, todo lo contrario, en muchas áreas son de excelencia. La motivación por el bien común ha generado algunas de las instituciones privadas más destacadas en múltiples campos de la actividad humana en el mundo. Sólo para no salir del área de la educación: la más antigua organización sin fines de lucro de Estados Unidos es de hecho una institución educativa, la Universidad de Harvard, considerada sistemáticamente entre las mejores universidades del mundo, no sólo por su enseñanza sino por su investigación científica y producción de conocimiento. Constituye un error afirmar –como algunos lo han hecho en el debate nacional- que sólo cuando hay motivación lucrativa las organizaciones pueden desarrollar la calidad, la efectividad y la eficiencia.

Contexto: un sistema educacional orientado por el mercado.

Las discusiones sobre política educacional deben hacerse tomando en cuenta el contexto mayor en que se inscribe tal o cual herramienta de política; en otras palabras, su mérito, su potencial aporte y sus eventuales efectos indeseados, sólo se comprenden cabalmente anticipando

su posición en la maquinaria mayor de que forman o formarán parte. Pocos instrumentos de política educativa se pueden considerar “positivos” o “negativos” a todo evento. Esto es especialmente importante cuando se utiliza “la evidencia internacional” o –más simple aún- la mera existencia de un caso o una experiencia en un determinado país para argumentar lo que uno defiende. ¿Cuál es el contexto relevante para discutir el asunto del financiamiento estatal a proveedores de educación que persiguen fines de lucro?

A mi juicio, la respuesta es clara: Chile ha creado el sistema educacional más “orientado por el mercado” del mundo. Existen muchas versiones de lo que se entiende por un sistema educacional orientado por el mercado, pero los elementos medulares son tres: que las familias elijan libremente la escuela de sus hijos, que las escuelas compitan abiertamente por captar las preferencias de las familias y reciban los beneficios y perjuicios de esas decisiones, y que la provisión de educación esté en manos de agentes privados (y/o que la administración de las escuelas públicas sea lo más descentralizada posible). En términos comparados, nuestro sistema escolar 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; esto es especialmente cierto cuando se trata del nivel de educación obligatoria considerada un derecho universal (enseñanza primaria y crecientemente la secundaria).

Esto no fue siempre así. Como se sabe, se trata de un diseño institucional creado en el marco de una reforma neoliberal mayor realizada por la dictadura de Pinochet a fines de los 1970s y comienzos de los 1980s, que incluyó la privatización de servicios y empresas públicas, la introducción del mercado y la desregulación de amplios sectores de la actividad económica y social, y la apertura de la economía al comercio mundial. Este diseño inicial ha sido luego complementado con un conjunto enorme de políticas educacionales implementadas desde entonces. En síntesis, los dispositivos de política pública por los que el estado chileno ha impulsado el mercado en educación escolar son:

- Promoción de la competencia entre escuelas (sean públicas o privadas)
- Completa libertad de elección de las familias
- Financiamiento estatal vía subvención a la demanda (“*vouchers*”)
- Subvención escolar que no distingue entre escuelas públicas y privadas
- Autorización y promoción del cobro de aranceles a los alumnos que asisten a establecimientos financiados por el estado (y recientemente: beneficio tributario para que las familias descuenten de sus impuestos los pagos a las escuelas)
- Entrega de información a las familias bajo la lógica de promover un “consumidor informado”, especialmente mediante rankings de escuelas, y otros indicadores de logro e instrumentos de comparación para un ajuste competitivo entre oferta y demanda
- Financiamiento estatal para la construcción y mejoramiento de infraestructura escolar privada
- Equipamiento de escuelas privadas con recursos públicos: bibliotecas, computadores, textos de estudio, material didáctico
- Fondos públicos para el mejoramiento de escuelas privadas (entregados directamente al propietario o a través de programas)
- Amplias facilidades para la creación de nuevas escuelas privadas y su acceso a recursos públicos (pocas y débiles “barreras de entrada” al mercado escolar subvencionado)

- “Igualdad de trato” por parte del estado para con sus escuelas y las escuelas privadas (nótese que esta “indiferencia” del estado ante el tipo de proveedor educacional implica en último término que el estado no tiene un interés especial por proveer educación y está dispuesto a abandonar ese rol, como de hecho ha ido ocurriendo en muchas comunas del país)
- Igualdad de trato entre proveedores privados con y sin fines de lucro para todos los puntos anteriores

Aunque es cierto que algunos de estos elementos tienen raíces históricas anteriores a la reforma neoliberal de 1980, es sólo con ésta que adquieren una lógica orientada por el mercado, tanto en su diseño, como en su carácter sistémico⁵. También es verdad que 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. Por ejemplo, algunos países subsidian escuelas privadas, pero casi siempre en montos menores que a las escuelas públicas o con mecanismos de financiamiento diferentes al *voucher*; tampoco es común que se permita a las escuelas subsidiadas cobrar a los padres; y mucho menos que el estado subsidie instituciones con fines de lucro para proveer la educación obligatoria; además, muchos de estos casos nacionales son en verdad pequeños experimentos locales, bastante acotados, en el marco de sistemas escolares fundamentalmente públicos. Es decir, lo que ha convertido a Chile en un laboratorio mundial del libre mercado en educación es el hecho de aplicar todas estas políticas, simultáneamente y a escala nacional.

Se trata de una apuesta, insisto, radical y única. Los países líderes del capitalismo no han hecho esta apuesta, y no es porque no se les haya ocurrido: 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. Considérese por ejemplo Estados Unidos, un país cuya educación pública está muy lejos de ser el “estado docente” francés y cuya propensión a aplicar políticas bastante liberales en todo orden de campos nadie puede poner en duda. En la tierra de Milton Friedman sus ideas 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 (casi siempre entre escuelas públicas), y ahora último se han creado algunos programas de *charter schools* (escuelas públicas cuya gestión es concesionada); entretanto, el sistema de escuelas públicas continúa educando al 90% de los estudiantes norteamericanos en primaria y secundaria.

¿Por qué en el país del “espíritu del capitalismo” no han querido introducir ese espíritu en el sistema educacional que educa a sus hijos? En el mundo, las razones son básicamente tres: porque se considera que la educación es una institución esencial para constituirse como estado-nación, porque se considera que la educación es un bien público en el que se juega su desarrollo colectivo, y porque se considera 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. Demasiado importante para dejarla a los vaivenes de la oferta y la demanda.

⁵ Por razones de espacio, no tengo la posibilidad de fundamentar mejor esta afirmación (bastante evidente para quienes conozcan la historia educacional de Chile). Quienes quieran profundizar pueden consultar: Labarca, 1939; Núñez (editor), 1984; Bellei & Pérez, 2010.

Es, a mi juicio, la radicalidad de la apuesta de mercado en educación hecha en Chile lo que permite entender el debate de políticas ocurrido en estos últimos años. Como consecuencia del movimiento estudiantil de 2006 y de las recomendaciones del Consejo Asesor Presidencial de ese año, se inauguró una nueva etapa en las políticas educacionales en Chile y en el debate público en torno a ellas, cuyo sentido más general es precisamente alejarse del extremo libre mercado y moverse un poco más “hacia el centro”⁶. Es importante tener presente que, aunque gatillado por la protesta estudiantil de 2006 y 2011, este nuevo criterio de políticas educacionales ha sido recomendado ampliamente para Chile por organismos internacionales como UNICEF, UNESCO, OECD, y el Bando Mundial, y –me atrevo a decir- por la mayor parte de los académicos dedicados a los asuntos educacionales en Chile. El movimiento estudiantil dio viabilidad y soporte sociopolítico a una orientación de políticas educacionales largamente respaldada desde el campo académico y la cooperación internacional.

En mi opinión, el análisis y los debates en torno a si persistir con el actual esquema de financiamiento estatal a instituciones con fines de lucro en educación debiera ser hecho en el marco del debate mayor acerca de cómo buscar un principio regulatorio y unas dinámicas de funcionamiento para el sistema educacional chileno que sean diferentes al juego del mercado.

Evaluación empírica: criterios y evidencia⁷.

El generoso trato financiero que el estado chileno ha dado a establecimientos escolares privados con fines de lucro⁸ ha sido una política consistente con aquella versión extrema de promoción del mercado escolar que antes caractericé; en efecto, hasta donde llega mi conocimiento, esta política (que incluye, como se dijo, la dotación de recursos como bibliotecas, computadores, textos de estudio, materiales didácticos y aportes a la infraestructura) no tiene par en el mundo. Ahora bien, como cualquier política pública, el financiamiento dado por el estado a las escuelas privadas (con y sin fines de lucro) puede ser evaluado. Lamentablemente no ha habido en Chile un estudio exhaustivo para evaluar en particular el sector subvencionado con fines de lucro; sin embargo, a estas alturas contamos con bastante evidencia directa e indirecta

⁶ En esto radica otra confusión de perspectivas común en el debate chileno: dado que el modelo dominante en el mundo no es el de mercado, sino uno basado en instituciones públicas que proveen educación como un servicio público, la crítica dominante en esos países es hacia el sector público y sus deficiencias, y las propuestas son frecuentemente introducir algunos elementos “tipo mercado” que dinamicen el sistema. Chile está en el extremo opuesto, por lo que las críticas al mercado y la demanda por introducir “un poco más estado” aparecen para algunos como “a contracorriente” de la tendencia mundial. Visto en perspectiva comparada, lo excepcional (o “anómalo” si se prefiere) del caso chileno sería su actual posición, no este movimiento.

⁷ Para hacer la lectura del texto más fluida y menos “academicista”, se optó por no insertar reiteradamente referencias bibliográficas. En todo caso, existe muy poca investigación directamente referida a la comparación establecimientos educacionales con-sin fines de lucro en Chile, aunque varios otros estudios que comparan los sectores público y privado entregan importante evidencia indirecta al respecto. Con todo, dos buenas revisiones recientes de esta literatura y de cierta literatura internacional (Cox & Eyzaguirre, 2012; Contreras, Hojman, Huneus & Landerretche, 2011), llegan a la misma conclusión: no existe evidencia empírica sólida para sostener una ventaja sistemática en cuanto a resultados escolares de los establecimientos con fines de lucro por sobre los establecimientos públicos, y en todo caso los establecimientos privados sin fines de lucro han demostrado ser más efectivos que los con fines de lucro.

⁸ “Generoso” puede ser un adjetivo que llame la atención. Considero “generoso” que el estado haya entregado los mismos recursos a las escuelas privadas que a las públicas; el argumento esgrimido por algunos de que “la subvención no alcanza” en cualquier parte del mundo sería reformulado de la siguiente manera: “Si los recursos del estado no alcanzan para financiar sus propias escuelas, ¿por qué habría de financiar las privadas?”.

sobre ella, cuyas conclusiones principales sintetizaré a continuación. Aplicaré para esto tres criterios generales y, me parece, pertinentes: su aporte a la calidad, a la equidad y a la diversidad en educación.

*Calidad y eficiencia*⁹.

Un primer criterio evaluativo relevante es considerar el grado en que los establecimientos educacionales logran los objetivos educacionales propuestos y si lo hacen de un modo más o menos eficiente. Los defensores del emprendimiento privado con orientación lucrativa en el campo de la educación argumentan enérgicamente que este tipo de instituciones demostrará – como en otros campos o, en su lenguaje, mercados- una gran ventaja en cuanto a la productividad comparativa con las instituciones públicas y también con las privadas sin fines de lucro. En rigor, el argumento más fuerte por el cual se promueve la introducción de la “gestión empresarial” en educación es precisamente este: se producirá mejor y a menor costo. En efecto, la crítica más reiterada a los sistemas públicos de educación es que estos habrían heredado la ineficacia e ineficiencia características de las burocracias estatales. En definitiva, éste sería el terreno favorito de los proponentes de las organizaciones lucrativas.

Las investigaciones que evalúan comparativamente la eficacia de los establecimientos públicos y privados se han concentrado en usar los indicadores de logro académico como medida de comparación, dejando de lado otros objetivos educacionales igualmente relevantes. Se trata sin duda de medidas parciales de la calidad. Sin embargo, no es claro que esta parcialidad perjudique –para efectos de la comparación- a las escuelas con fines de lucro, al contrario. Dado que en Chile las políticas educacionales han puesto mucho énfasis en el logro académico medido por pruebas estandarizadas (especialmente el SIMCE y secundariamente la PSU), publicando rankings y promoviendo su uso por las familias en una lógica de mercado, dando incentivos monetarios y amenazando con sanciones asociados a los puntajes, sería esperable que los empresarios con fines de lucro (más sensibles y mejor capacitados para responder a estas señales competitivas) se hubiesen disciplinado de mejor forma que las escuelas públicas y las instituciones sin fines de lucro para “producir” mayores logros académicos.

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 no se distribuyen al azar entre las escuelas: las escuelas privadas tienden a situarse en las zonas donde sus propietarios piensan que tienen ventajas, mientras las escuelas públicas están obligadas a operar en todo el territorio geográfico-social; los alumnos que asisten a escuelas privadas tienden a tener mayores recursos económicos, sociales y culturales en sus familias; y finalmente las escuelas privadas aplican en mucho mayor medida y con mayor intensidad múltiples formas de selección de alumnos en los procesos de admisión y durante la vida escolar de los alumnos (expulsiones). En otras palabras: toda la evidencia muestra que las escuelas privadas inician esta carrera con enormes ventajas.

A pesar de esto, los estudios han encontrado que -en promedio e intentando comparar alumnos y escuelas en situaciones “similares”- los establecimientos privados subvencionados no

⁹ A las referencias mencionadas, se debe agregar revisiones generales sobre la comparación acerca de la efectividad de establecimientos públicos y privados en Chile, las cuales indican que –en promedio- no existen diferencias significativas o éstas son de magnitud muy menor: Bellei, 2009; Paredes & Drago, 2011.

superan a los establecimientos públicos en cuanto al logro de aprendizajes de los alumnos. Para ser claro: algunos autores encuentran una pequeña ventaja a favor de los establecimientos privados, otros, una pequeña ventaja a favor de los públicos, y otros no encuentran diferencias significativas. Tratar de dirimir este asunto se ha convertido en un campo de refinadas disputas metodológicas entre los académicos, sin embargo (y pese a que yo mismo he participado de ellas) mi conclusión de toda esa investigación en términos de política educacional es muy simple: la revolución de la productividad educacional anunciada por los promotores del mercado y la privatización simplemente no existió. De acuerdo a sus postulados, deberíamos estar observando ventajas enormes de las escuelas privadas sobre las escuelas públicas, y en cambio estamos ajustando los microscopios para averiguar si dichas diferencias si quiera existen.

A este hallazgo –bastante bien establecido en la literatura científica nacional e internacional- hay que agregar tres criterios adicionales para esta discusión. En primer lugar, es altamente probable que los estudios aún sobre-estimen el efecto de las escuelas privadas, es decir, que tengan un sesgo en contra de los establecimientos públicos. Esto es así porque –como se dijo- los establecimientos privados se benefician mayormente que los públicos de múltiples formas de auto-selección de las familias, selección de los alumnos y las familias en la admisión, y selección durante el proceso escolar: todo lo que se sabe sobre dichas formas de selección es que éstas proporcionan diferentes tipos de ventajas a los establecimientos que las utilizan, en términos de favorecer mayores logros académicos. Es cierto, como indiqué, que los académicos aplican diferentes métodos para intentar anular el efecto de estas prácticas en sus comparaciones y poder comparar “alumnos y escuelas similares”, pero en rigor dichos procedimientos (por refinados que algunos sean) son siempre más o menos defectuosos. Parafraseando la terminología estadística: los factores “no observados” que tanto confunden a los académicos, son muy visibles para los profesores, los directivos y los sostenedores.

En segundo lugar, dado que en general 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 logran *grosso modo* los mismos resultados, se podría concluir que los establecimientos privados son más ineficientes que los públicos en este aspecto (aunque es importante notar que los establecimientos privados sin fines de lucro son los que tienen mayores ventajas en los recursos mencionados). Ciertamente, un contra-argumento sería que las escuelas privadas “venden” otros servicios a los apoderados que no son “puntos SIMCE”, lo cual es posible (volveré sobre esto). Sin embargo, es preciso considerar que la evidencia indica que rendir bien en las pruebas estandarizadas como el SIMCE y la PSU son objetivos más prioritarios para los establecimientos privados que para los públicos y constituyen factores de publicidad mucho más destacados por aquellos.

Por último, existe muy poca evidencia que distinga al interior de los establecimientos privados entre proveedores con y sin fines de lucro, 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 (Chumacero & Paredes, 2008; Elacqua, 2009; Cox & Eyzaguirre, 2012). Es importante señalar, eso sí, que la evidencia muestra una enorme heterogeneidad de logros al comparar entre establecimientos de todos los tipos: públicos, y privados con y sin fines de lucro, sugiriendo que los factores de la alta y baja efectividad en el país no se relacionan de manera importante con el tipo de propiedad y gestión de las escuelas. En efecto, a modo indicativo, los estudios sobre escuelas efectivas en Chile y el mundo asocian a éstas un conjunto de características vinculadas con cuestiones pedagógicas,

capacidades docentes, convivencia escolar, liderazgo educacional y sentido de comunidad, ninguna de las cuales refiere a las recurridas nociones de “gestión empresarial” o “innovación” que destacan como ventajas comparativas quienes promueven el emprendimiento lucrativo en educación¹⁰. Incluso, la hipótesis más aceptada en el mundo académico sobre la potencial mayor efectividad de algunas escuelas privadas en USA se refiere al sentido de comunidad, misión y capital social que las escuelas católicas lograrían movilizar en ese país.

Equidad y cohesión social¹¹.

Un segundo criterio evaluativo muy importante es considerar si la introducción de establecimientos privados con fines de lucro contribuye a hacer más justo y socialmente integrado el sistema educacional. Los críticos de la educación privada en general tienden a poner énfasis en que los objetivos de equidad y cohesión social son mejor logrados por medio de la educación pública; en cambio, quienes defienden la idea de promover los establecimientos privados con fines de lucro en general no basan su postura en razón de estos propósitos, a lo más, argumentan que estos objetivos no se verán severamente perjudicados: estamos en su terreno más incómodo.

Como en el caso de la calidad, equidad y cohesión social son conceptos complejos de muy difícil estudio empírico. Los estudios se han tendido a concentrar en dos aspectos: por un lado, la brecha de logros escolares existente entre alumnos y entre escuelas, y por otro, el nivel de segregación socioeconómica de la población escolar. Lamentablemente, aunque varios estudios abordan los efectos en la equidad de las dinámicas de mercado en educación, especialmente la privatización, la distinción entre establecimientos privados con y sin fines de lucro está prácticamente ausente en estas investigaciones.

En cuanto a la equidad de logros, la evidencia disponible es consistente en señalar que la expansión de las escuelas privadas subvencionadas ocurrida en Chile con posterioridad a la reforma neoliberal de 1980 (expansión fundamentalmente basada en el crecimiento de las escuelas con fines de lucro), ha sido un factor de aumento de la desigualdad de resultados escolares, especialmente perjudicial para los alumnos de establecimientos públicos. Ciertamente, no es fácil para estos estudios determinar si este efecto se debe estrictamente a la privatización o a la lógica de competencia de mercado con que dicha privatización se ha dado en Chile (distinción que, por lo demás, los proponentes del emprendimiento lucrativo en educación no se han interesado en hacer).

En lo referido a la cohesión social, existen menos estudios que hayan evaluado este aspecto vinculado a la presencia de escuelas privadas subvencionadas en Chile, sin embargo, los pocos estudios disponibles (referidos a la segregación social de las escuelas, es decir, el grado en que los alumnos de condiciones socioeconómicas similares tienden a concentrarse en los establecimientos educacionales) son completamente convergentes¹²: los establecimientos privados subvencionados son socioeconómicamente más segregados que los establecimientos públicos; además, dentro de los establecimientos privados, los establecimientos que cobran son a su vez más segregados que los establecimientos gratuitos. Finalmente, existe evidencia que indica que los establecimientos privados subvencionados con fines de lucro son incluso más segregados

¹⁰ Para una revisión de esta literatura y un estudio en Chile al respecto, ver Bellei et al., 2004.

¹¹ Para una revisión de la evidencia sobre este punto en Chile y su vínculo con las dinámicas de mercado en educación ver Bellei, 2009; Bellei, 2012; y Contreras, Hojman, Huneeus & Landerretche, 2011.

¹² Dos revisiones de esta literatura se encuentran en Valenzuela, Bellei & De Los Ríos, 2010; y Bellei, (en prensa).

que los establecimientos privados subvencionados sin fines de lucro, tanto al comparar entre establecimientos gratuitos como entre aquellos que cobran a las familias (Elacqua, 2012).

El problema de la segregación de los estudiantes se ha vuelto un asunto crítico: de acuerdo a los datos de que disponemos, Chile ocupa 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 (que aumentó al menos durante la década de 1999 a 2008) 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 única causa relevante de la segregación escolar en Chile.

Finalmente, en la discusión de políticas educativas es importante distinguir entre problemas de inequidad y de “mejoramiento” (como en el caso del crecimiento económico, acá se puede mejorar en promedio y sin embargo aumentar las desigualdades). En efecto, 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 y selectivos (Valenzuela et al., 2011). 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: Chile está entre los países donde los factores socioeconómicos familiares tienen el mayor peso para explicar los logros educacionales de los alumnos.

Quienes defienden la idea de que el estado subsidie a establecimientos privados con fines de lucro deberían preocuparse por argumentar porqué el país habría de continuar impulsando políticas educacionales (en este caso, enormes sumas de recursos públicos) que según la evidencia científica sugiere habrían contribuido a aumentar la inequidad y la segregación social en la educación chilena. Se trata a mi juicio de una tarea bien difícil, porque la promoción de la equidad y la cohesión social son principios fundantes del sistema educacional, no rasgos anecdóticos de los que podamos simplemente prescindir.

Diversidad y libertad de elegir.

Un tercer criterio 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. En efecto, la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho preferente de los padres a escoger el tipo de educación para sus hijos. Aunque este tipo de fundamentos ha sido defendido más por razones religiosas (iglesias) y culturales (grupos étnicos), recientemente los promotores del emprendimiento lucrativo en educación han comenzado a utilizarlos.

Antes de profundizar en su análisis, es importante precisar dos aspectos complejos que condicionan este derecho de los padres. En primer lugar, la Declaración reconoce el derecho prioritario, pero no exclusivo de los padres para decidir sobre la educación de sus hijos; así, por ejemplo, la escolaridad obligatoria se entiende que se impone por sobre la voluntad de los padres. En general, los instrumentos de derechos humanos han evolucionado (llegando a la Convención

sobre los Derechos del Niño) hasta concebir el derecho a la educación como un derecho del niño, respecto del cual los adultos deben decidir en función del interés superior del niño. En segundo lugar, la Declaración no es precisa (no podría serlo) en definir el rango de opciones al interior del cual los padres tienen derecho preferente para decidir. En este aspecto, tanto la propia Declaración como instrumentos posteriores de derecho internacional avanzan en precisar los fines de la educación (por ejemplo, la promoción de la tolerancia social, racial, religiosa) y las condiciones esenciales en que ésta debe ser realizada (por ejemplo, en condiciones de igualdad de oportunidades y no discriminación), de forma que –desde la perspectiva de derechos- estos propósitos restringen legítimamente la libertad de opciones de los padres.

Una evaluación estrictamente cuantitativa haría concluir que esta política ha sido exitosa en Chile: como se dijo, 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, a costa precisamente de los establecimientos públicos. Además, se sabe que se trata de un sector enormemente atomizado porque la inmensa mayoría son sostenedores de un solo establecimiento, y que presenta una enorme heterogeneidad en sus indicadores de calidad (Almonacid, 2008; Elacqua, 2009; Cox & Eyzaguirre, 2012). Una proporción importante de familias habrían visto aumentadas sus opciones de elección de escuela como consecuencia de esta política.

Desafortunadamente, casi no existe evidencia sobre la riqueza pedagógica y la diversidad sustantiva de los proyectos educacionales aportados por las escuelas con fines de lucro al sistema escolar chileno. Se trata de un importante punto ciego en esta discusión. En este aspecto, la mayor evidencia apunta a la explotación de símbolos de estatus y la percepción de un mejor “ambiente social” en la escuela como estrategias de mercado. Por ejemplo, en un estudio reciente se encontró que las principales diferencias (según lo declarado por los sostenedores) entre establecimientos particulares subvencionados con y sin fines de lucro, en cuanto a estrategias de posicionamiento y competencia en el mercado, eran que los establecimientos con fines de lucro intentaban tener alumnos de nivel social más elevado, invertían más en publicidad y ajustaban más el precio del copago (Corvalán, Elacqua & Salazar, 2009).

Algunas consideraciones adicionales son relevantes para tener una evaluación completa en esta dimensión. En primer lugar, se debe saber que, desde la perspectiva de las políticas educacionales, en la literatura internacional y en la experiencia comparada los criterios de diversidad de ofertas y libertad de elección de los padres son comparativamente menos 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. Esta es una de las razones centrales por la cual en la inmensa mayoría de los países –incluyendo los con mejores indicadores de cobertura, calidad y equidad educacionales- se privilegia la educación pública, y es al interior de los sistemas públicos de educación que se ha intentado crear cierta diversidad y en algunos casos promover la elección.

En segundo lugar, en la experiencia internacional (y en la historia chilena previa a la reforma de 1980) cuando se valora y promueve la diversidad de ofertas educacionales no se lo hace bajo la justificación de la “libertad de empresa” para iniciar negocios en educación (como se ha tendido a interpretar en Chile), sino para reconocer y valorar la diversidad cultural existente al

interior de los países (especialmente religiosa y en menor medida étnica) y dar cierta cabida a la innovación pedagógica. 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) y la extrema segmentación de nichos 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). Existe cierta evidencia de que muchos padres en Chile han sido receptivos a estas estrategias de diferenciación de mercado, pero esto no es justificación suficiente para avalar el subsidio estatal a estas dinámicas cuyo valor social y educacional no es para nada claro¹³.

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. Primero, la existencia del financiamiento compartido, es decir, el hecho de que las escuelas cobren a las familias por acceder a establecimientos financiados con recursos públicos; en efecto, tanto en la ley de instrucción primaria obligatoria de 1920 como en la ley de subvenciones de Pinochet, un requisito para que los privados accedieran al subsidio estatal era no cobrar a las familias. Segundo, el uso masivo de prácticas de selección de estudiantes y familias al momento de la admisión: es importante notar que se trata de familias que han ejercido su derecho a elegir, pero son luego rechazadas (en establecimientos, como gusta decir a algunos, financiados con sus impuestos) porque su hijo no cumple con requisitos académicos, psicológicos o conductuales, o porque ellas mismas tienen características que las descalifican. Tercero, el uso masivo de prácticas de expulsión selectiva de estudiantes (o familias) durante las trayectorias escolares; sobre esto, es importante notar que en este caso se trata del rompimiento unilateral de un vínculo de pertenencia, de comunidad, que muchas veces expresa una falta de compromiso con los desafíos formativos propios de la labor educativa (es decir, aquello para lo cual el estado ha estado subsidiando al propietario del establecimiento). A mi juicio, quienes defienden la idea de que el estado financie establecimientos privados con fines de lucro como un modo de expandir las posibilidades de elección de las familias, deberían oponerse claramente a todos estos mecanismos que limitan la libre elección de las familias, cuestión que incomprensiblemente en general no han hecho.

¿Es posible promover desde el estado la calidad, equidad y diversidad a través del financiamiento de establecimientos privados con fines de lucro?

La evaluación que he presentado es, a mi entender, claramente negativa para respaldar la política de financiamiento estatal de las escuelas privadas con fines de lucro: existe bastante evidencia neutra o negativa en términos de calidad y eficiencia; existe evidencia consistentemente negativa en términos de equidad y cohesión social; y existe algo de evidencia mixta en términos de su aporte a la diversidad y la libertad de elección. Si estuviéramos en un país que está discutiendo acerca de si introducir o no esta política a escala nacional, la recomendación responsable –basada en la evidencia científica– sería negativa. Pero no es el caso. Es entonces razonable, antes de argumentar simplemente su eliminación (como los actores sociales han demandado y el proyecto de ley mencionado pretendía), reflexionar sobre la

¹³ Revisiones de la literatura vinculada a estos asuntos en Bellei 2012, y Bellei en prensa.

plausibilidad no sólo de sostener esta política educacional, sino de usarla como instrumento para perseguir los tres propósitos que he mencionado.

Para contribuir a esta reflexión, enunciaré el tipo de regulaciones y políticas que el estado debería poner en práctica para relacionarse con los sostenedores-establecimientos con fines de lucro que aspiren a recibir financiamiento estatal. No se trata de un ejercicio de pura imaginación desatada por una pulsión estatista-reguladora: prácticamente todas estas regulaciones o similares existen en países capitalistas 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 pre-existentes que aspiran a ser subvencionadas por él (nótese que en algunas experiencias internacionales se les exige a las escuelas haber funcionado previamente sin subsidio estatal)
- ii) a las escuelas nuevas, exigir demostrar que existen probabilidades creíbles de llegar a ser superior en calidad a las escuelas actualmente subvencionadas por el estado en la misma zona, en un plazo determinado (a evaluar, ciertamente)
- iii) exigir sostener o elevar dichos estándares una vez recibido el financiamiento estatal, interrumpiendo el financiamiento si esto no se cumple
- iv) impedir que se produzcan situaciones de sobre-oferta escolar en las diferentes zonas; exigir un cierto número mínimo de alumnos, consistente con el sistema de financiamiento
- v) 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

Equidad y cohesión: el estado debería:

- i) prohibir todas las formas de selección y expulsión de los alumnos y sus familias por parte de los establecimientos, directas o indirectas, basadas en cualquier criterio arbitrario, discriminatorio, o que perjudique a los alumnos más desaventajados en cualquier dimensión relevante
- ii) exigir la gratuidad de los establecimientos, eliminando cualquier tipo de cobro o aportes obligatorios para las familias
- 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 social o educativa
- v) exigir a estos establecimientos colaborar en la educación de estudiantes con mayores desventajas o que enfrentan más dificultades, de forma de evitar su presencia desbalanceada en los otros tipos de establecimientos.

vi) tratar a los sostenedores según su historial demostrado de contribución a la equidad, permitiendo e incluso promoviendo la expansión de los que hacen un mayor aporte, limitando e incluso impidiendo la existencia de los que no

Diversidad y libre elección: el estado debería:

i) exigir a los establecimientos un proyecto educativo concreto, que demuestre ser un aporte relevante a la diversidad de ofertas educacionales en la zona, y monitorear luego el cumplimiento de dicho proyecto

ii) 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)

iii) prohibir a los establecimientos que financia todo tipo de prácticas de discriminación ideológica, social, racial, cultural, de género, etc., no sólo entre sus alumnos y familias, sino como empleador

iv) prohibir toda forma de publicidad engañosa o que resulte descalificatoria hacia algunos alumnos, y toda forma de “pre-selección” que busque inhibir a ciertas familias de elegir el establecimiento

v) 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 (utilizando, por ejemplo, procedimientos aleatorios cuando haya exceso de demanda; o criterios justificables, como cuotas que garanticen cierta diversidad al interior de los establecimientos)

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 confía y financia a proveedores con fines de lucro la garantía del derecho universal a la educación escolar! 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. En cambio, los estados más avanzados en materia educacional han preferido casi en su totalidad proveer directamente (de modo centralizado o descentralizado, eso es otro asunto) lo que en el mundo se conoce como “educación pública”.

Nótese que en el listado que he elaborado prácticamente no aparecen regulaciones directamente vinculadas con lo que pareciera ser el asunto central del debate en torno al lucro: la regulación de las ganancias del propietario de los establecimientos. También he evitado incluir consideraciones directamente referidas a la “protección” de la educación pública. No es que crea que ambos asuntos no son relevantes, pero mi intención es mostrar que los monumentales desafíos regulatorios y de política educacional no se restringen en caso alguno a estos aspectos, los más salientes en la discusión pública y política en Chile.

A estas alturas, cabe una aclaración importante. Buena parte de las discusiones anteriores (tanto empíricas como de política) 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 (mayoritariamente religioso) por el cual desean participar en el campo, y en ese sentido es poco discutido su aporte a la diversidad y riqueza de opciones para los padres, especialmente en referencia a la educación pública laica. Aunque ciertamente los asuntos de equidad, tolerancia y cohesión social son críticos en esa discusión¹⁴. En segundo lugar, una cuestión vinculada con la calidad. En educación el aumento del excedente (la base del lucro) puede provenir básicamente de dos fuentes: una disminución de la calidad (e.g. pagar menos a los profesores, no invertir en mejoramiento escolar) y una exclusión de los alumnos más difíciles de educar (en los que hay que invertir más recursos), estrategias que van directamente en contra de dos de los propósitos centrales enunciados; por ello los estados consideran enormemente riesgoso entregar recursos públicos a proveedores de educación cuyo afán es el lucro, riesgo que se aminora significativamente financiando educadores sin fines de lucro. Con todo, como se ha indicado, casi ningún estado que subsidia a establecimientos privados lo hace dándoles igualdad de condiciones respecto a los establecimientos públicos.

Conclusión: Lucrar o no lucrar, ¿es ése el dilema?

El lector puede a estas alturas haberse hecho la idea de que reprobó el financiamiento estatal a organizaciones lucrativas para proveer educación por cuestiones “de principio” o –como se ha dicho en el debate público- por razones “éticas”. No es el caso. Así como no creo que quienes se oponen a la participación de empresas con fines de lucro en educación estén poniendo en riesgo ni contraviniendo los fundamentos de la sociedad occidental, especialmente el principio de la libertad; del mismo modo, no creo que quienes defienden esta idea estén contraviniendo principios éticos de nuestra sociedad. Dicho de otro modo: creo que el debate sobre si entregar o no financiamiento público a establecimientos con fines de lucro se sitúa en la esfera de las discusiones instrumentales acerca de las políticas educacionales más convenientes. Y sobre esto tengo pocas dudas, porque me parece que la evidencia científica disponible, la experiencia comparada en el mundo –actual e histórica-, y la prudencia política, son inequívocas: no es conveniente que el estado financie organizaciones con fines de lucro para ser las encargadas de satisfacer el derecho a la educación de los niños y jóvenes. Sobre esta conclusión general, se pueden hacer varias precisiones.

La primera es que, a diferencia del asunto del lucro, donde sí creo que hay cuestiones de principio en juego es en permitir que la distribución de las oportunidades y logros educacionales de los niños y jóvenes sean un resultado del mercado. Ése es, como expliqué, el diseño institucional que Chile tiene: el motor, el selector, el criterio rector, por el cual se espera que se mueva el sistema escolar es la lógica del mercado. Considero esto intrínsecamente incompatible con la noción de que la educación obligatoria -primaria y secundaria- es un derecho de los niños y jóvenes, vinculado además con la satisfacción de otros derechos, y definido por la sociedad como un espacio de legitimación de las desigualdades posteriores de logro (laboral y profesional). Confiar la satisfacción del derecho a la educación al mercado escolar pone en riesgo principios fundamentales de justicia entre los niños y las familias, así como bienes sociales superiores que se persiguen a través de la educación. Por eso pienso que los recursos del estado no deben distribuirse en educación simplemente como un resultado automático de las dinámicas de oferta y demanda (como el mecanismo del *voucher* supone). Ciertamente, en la medida en que

¹⁴ Para los interesados, ver por ejemplo Wolfe (ed.) (2003).

las organizaciones con fines de lucro son las mejor adaptadas a la lógica del mercado, ellas simbolizan el espíritu de nuestro sistema escolar y le proveen crecientemente su dinámica fundamental; pero arrojadas al mercado, las escuelas sin fines de lucro y las públicas se comportarán del mismo modo si quieren sobrevivir. La esencia de la acción del estado en la educación en el mundo es precisamente la contraria: oponerse a la lógica del mercado, que da a cada uno lo que puede pagar y tiende a reproducir en la generación siguiente los privilegios y desventajas de la generación anterior.

En otro frente. Para quienes sostienen que lo importante es observar la calidad y exigirla, sin preocuparse por el tipo de institución que la provee, deberían considerar lo complejo que es la definición de “calidad” en educación y lo difícil por tanto que la relación estado-privados sea simplemente la de un contrato. Además, en educación (a diferencia de otros “productos y servicios”) los “usuarios” o sea, los alumnos, son parte intrínseca de la “calidad” final del proceso, lo cual incentiva conductas discriminatorias que no se pueden permitir, pero son muy difíciles de pesquisar. Por otro lado, es clave recordar que tan importante como la calidad es la equidad, y este tipo de políticas demostradamente no se avienen con ella.

La versión más sofisticada de esta propuesta es la creación de “agencias de calidad” que supervisen y certifiquen; y agencias de fiscalización que revisen las finanzas. Chile ha creado recientemente éstas para la educación escolar (como se sabe, la experiencia chilena en la educación superior tampoco es alentadora: ha derivado en denuncias y juicios sobre conflictos de interés, colusiones, fraudes, y diversas formas de incumplimiento de la ley, sin que esté claro que de paso haya “asegurado la calidad”). Considero infundadamente optimista creer que esas instituciones por sí mismas serán capaces de “asegurar la calidad” y –agrego- la equidad. Para este tipo de instituciones, se facilita su trabajo si las organizaciones que deben monitorear comparten con ellas el bien común como único principio. Esto es evidente en las discusiones sobre cómo fijar el monto de la subvención pública, donde al estado se le hace muy difícil distinguir entre el costo real de la educación de calidad y la presión corporativa de los proveedores por aumentar sus ganancias.

Como hemos visto, la política de financiamiento estatal a sostenedores con fines de lucro es una rareza en el mundo (este solo argumento se usa en los debates nacionales sobre otros aspectos como razón suficiente para descartar “ideas extravagantes” como propuestas de política); a pesar de ello, quienes la defienden en Chile han sido muy radicales en la modalidad particular con que ésta debe ser aplicada. No sólo se trata de financiar estas instituciones, sino de hacerlo en igualdad de condiciones con las escuelas públicas, compitiendo con ellas por los alumnos, permitiéndoles además cobrar a las familias, seleccionar y expulsar a los estudiantes, poniéndoles mínimas barreras de entrada, dejando los recursos como de libre disposición del sostenedor, etc. A mi juicio, esta radicalidad de los defensores ha sido un factor importante de la radicalización e improductividad del debate nacional sobre este punto.

Existen sin embargo muchas otras formas más prudentes de innovar en este aspecto. Imaginemos que estuviésemos en presencia de un sistema escolar típico de un país desarrollado, con un 90% de cobertura de educación pública, pero con severos problemas de calidad y eficiencia. La propuesta de introducir cierta innovación y ensayar modelos de gestión alternativos para buscar caminos de mejoramiento, bien podría incluir incorporar organizaciones con fines de lucro: probablemente se haría a pequeña escala, con un contrato o concesión temporalmente definido, en condiciones controladas, con cláusulas que permitan conocer y determinar las ganancias del empresario, y con mecanismos de revocación del contrato (probablemente referido

sólo a la administración del establecimiento, para evitar el problema de la expropiación). Una modalidad de este tipo fue propuesta por el Banco Mundial (Banco Mundial, 2007) como forma de relación del estado chileno con las escuelas privadas subvencionadas, en un informe en que afirma –como antes lo había hecho la OECD (OECD, 2004)- que la extrema confianza en dinámicas de mercado que la educación escolar chilena tiene es única en el mundo y recomienda apartarse de ese modelo. ¡El Banco Mundial, la OECD!

Por último, dado que la decisión de discontinuar súbitamente el financiamiento público a establecimientos con fines de lucro seguramente generaría problemas prácticos importantes (recuérdese: controlan un tercio del sistema escolar), una opción prudente de política educacional sería precisamente comenzar a introducir regulaciones como las enunciadas en la sección anterior, que hagan más exigente el campo para estos proveedores, tanto en términos de calidad como de equidad y diversidad. Ahora bien, como he argumentado, estas políticas tienen un límite. La otra cara de esta opción por las organizaciones lucrativas es el debilitamiento de la educación pública, fenómeno que el caso chileno demuestra nítidamente. Estoy convencido de que las discusiones acerca del apoyo estatal a sostenedores con fines de lucro serían muy diferentes (por lo pronto menos encendidas) si existiera en Chile una decidida e inequívoca política de apoyo y fortalecimiento a la educación pública, o mejor, una sólida y mayoritaria educación pública. Lo que hace surrealista el debate de política educacional en Chile es que estemos estudiando cómo perfeccionar los instrumentos de política pública para con las escuelas privadas con fines de lucro, al mismo tiempo que vemos desaparecer la educación pública sin que parezca preocuparnos.

Referencias.

- Almonacid, C. (2008). La educación particular subvencionada como cooperadora del estado. En *La agenda pendiente en educación*, Bellei, Contreras & Valenzuela (ed.), OchoLibros Editores.
- Atria, F. (2012). *La mala educación*. Editorial Catalonia, Colección CIPER.
- Banco Mundial (2007). El diseño de un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad de la educación en Chile. Banco Mundial.
- Bellei, C. (2009). The Private-Public School Controversy: The Case of Chile. En Paul Peterson y Rajashri Chakrabarti (editores). *School Choice International*, MIT Press, pp. 165-192.
- Bellei, C. (2012). Equidad educativa y dinámicas de mercado en educación. En “La emergencia de la ciudadanía: Democracia, Poder y Conflicto”, Actas VI Escuela de la Cátedra Michel Foucault, Universidad de Chile, Institut Français, Embajada de Francia, Chile.
- Bellei, C. (En prensa). El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. Revista *Estudios Pedagógicos*.
- Bellei, C., D. Raczynski, L.M. Pérez, & G. Muñoz (2004). ¿Quién dijo que no se puede? Escuelas efectivas en sectores de pobreza. UNICEF, Chile.

- Bellei, C. & V. Pérez, (2010). Conocer más para vivir mejor. Educación y conocimiento en la perspectiva del bicentenario. En *Cien años de luces y sombras* (tomo 2), R. Lagos (ed.), Taurus.
- Chumacero, R. y R. Paredes (2008), “Should for-profit schools be banned? Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper N° 15099.
- Contreras, D., D. Hojman, F. Huneeus y O. Landerretche (2011). El lucro en la educación escolar. Evidencia y desafíos regulatorios, TIPS N° 10, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Corvalán, J., G. Elacqua, y F. Salazar (2009). El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones. Informe Final, proyecto FONIDE.
- Cox, L. & S. Eyzaguirre (2012). Lucro y gratuidad: la intención no es lo que vale. En *Es la educación, estúpido*, Varios autores, Editorial Planeta.
- Drago, J. L. & Paredes, R. (2011). La brecha de calidad en la educación chilena. *Revista de la Cepal*, 104, Agosto, pp. 167-180.
- Elacqua, G. (2009). For-profit schooling and the politics of education reform in Chile: When ideology trumps evidence. Documento de Trabajo n°5, Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales.
- Elacqua, G. (2012). The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, Volume 32, Issue 3, Pages 444–453.
- Fontaine, A. (2012). Contra la visión fabril de la educación: ¿Universidades con fines de lucro? *Estudios Públicos*, N° 127.
- Labarca, A. (1939). *Historia de la enseñanza en Chile*. Publicaciones de la Universidad de Chile, Imprenta Universitaria.
- Levin, H. & Belfield, C.R. (2006). The marketplace in education. En *Education, Globalization & Social Change*, Lauder, Brown, Dillabough, y Halsey editores, Oxford University Press, pp. 620-641.
- McEwan, P. (2001). The Effectiveness of Public, Catholic, and Non-Religious Private Schools in Chile’s Voucher System; *Education Economics*, Vol. 9, No. 2.
- Meller, P. (2011). *Universitarios: ¿el problema no es el lucro, es el mercado!* Uqbar Editores.
- Núñez, I. (editor) (1984). *Las transformaciones educacionales bajo el régimen militar*. Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, PIIE.

OECD (2004). Revisión de políticas nacionales de educación: Chile. OECD.

Orellana, V. (2012). Sobre el malestar social con la educación y la energía del movimiento social: el primer paso del siglo XXI. En *Es la educación, estúpido*, Varios autores, Editorial Planeta.

Valenzuela, J. P.; Bellei, C.; Osses, A.; Sevilla, A. (2011) "¿Por qué los jóvenes chilenos mejoraron su competencia lectora en la prueba PISA?". En *Evidencias para Políticas Públicas en Educación*, pp. 265-311. Selección de Investigaciones Tercer Concurso FONIDE, Centro de Estudios MINEDUC, Santiago-Chile.

Valenzuela, J. P.; Bellei, C.; De los Ríos, D. (2010) "Segregación Escolar en Chile." En S. Martinic y G. Elacqua (ed) *Fin de Ciclo: Cambios en la Gobernanza del Sistema Educativo*. Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile y Oficina Regional para América Latina y el Caribe UNESCO, Santiago, Chile.

Valenzuela, J.P., Bellei y D. De los Ríos (2009). Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido. En *Evidencias para Políticas Públicas en Educación*, FONIDE, Ministerio de Educación, 2009, pp. 231-284.

Witte, J. F. (2009). Vouchers. En *Handbook of Education Policy Research*, G. Sykes, B. Schneider y D. Plank (ed.), AERA, pp. 491-501.

Wolfe, A. (ed.) (2003). *School choice: the moral debate*. Princeton University Press.