

# **ESTUDIO**

## **EL SISTEMA DE SUBVENCIONES EN EDUCACIÓN: LA EXPERIENCIA CHILENA\***

**Gerardo Jofré\*\***

Las familias desean educar a sus hijos y pueden, en principio, sufragar los costos de hacerlo con los mayores ingresos que la educación genera. Con todo, las familias pobres, exigidas por otras urgencias, no están en condiciones de hacerlo.

La intervención estatal debe hacerse generando incentivos correctos e intensos. Para ello los subsidios deben aplicarse sólo en Educación General, y créditos a la Educación Superior. El financiamiento a los establecimientos debe ser en función del servicio prestado. Las escuelas deben transmitir los incentivos a los profesores.

En Chile se ha aplicado un sistema de subvención por alumno atendido, que tiene incentivos adecuados. Las naturales dificultades se han superado satisfactoriamente.

Pese a tareas pendientes relevantes, el sistema en Chile ha avanzado ya lo suficiente para esperar de él importantes resultados.

### **I Parte Aspectos Conceptuales**

#### **La Decisión de Educar**

**L**as familias están dispuestas a gastar en educar a sus miembros, especialmente a los niños y jóvenes. Tienen esta disposición porque la gran

\*Este artículo se publicó originalmente como *Documento de Trabajo* N° 99 (abril, 1988).

\*\*Ingeniero Comercial Universidad Católica de Chile; Asesor del Ministro de Hacienda.

mayoría de la gente cree que una persona educada realiza mejor su vida y puede tener mayores ingresos para satisfacer sus necesidades. La familia, entonces, como entidad que procura maximizar el bienestar de sus miembros, considera deseable gastar en educación.

Por otra parte, la familia puede, en principio, gastar en educación. En efecto, existe la apreciación generalizada de que la educación es un proyecto económicamente rentable, en el sentido de que el valor presente de las diferenciales de ingreso que, como efecto de su educación, percibirá un individuo durante su vida, por encima de los ingresos que ganaría si no recibiera educación, supera el valor presente de los costos de educarse. En consecuencia, la familia, o, al menos, algunos de sus miembros, obtiene un beneficio pecuniario mayor que el costo cuando decide gastar en educación, y con ese beneficio puede sufragar los gastos que lleva esta decisión consigo.

Pero, por supuesto, no siempre es rentable el proyecto, ni tampoco su evaluación en un momento es de validez futura permanente.

En primer lugar, mientras más se ha educado a un miembro de la familia, es necesario gastar mayores cantidades para obtener, probablemente, incrementos cada vez menores tanto en su capacidad de aprovechar determinadas condiciones para realizar bien su vida, como en su capacidad para generar mayores ingresos o, en otros términos, en su capacidad para procurarse mejores condiciones en las cuales realizar su vida. Los costos se incrementan marginalmente, en primer lugar, porque en la medida que el educando escala a niveles superiores de conocimiento, resulta más costoso entregarle información de creciente complejidad (como mínimo se puede afirmar que sus profesores deberán ser cada vez más preparados y, por ende, más caros). En segundo término, los costos se incrementan marginalmente porque el costo del tiempo del educando es creciente mientras más preparado esté siendo éste.

Otra razón por la que no siempre es rentable el proyecto educativo es porque los rendimientos del esfuerzo educacional son diferentes según la capacidad, disposición y condiciones del educando.

Es por esto que el proyecto educativo es rentable sólo hasta ciertos niveles de inversión, a partir de los cuales inversiones marginales no se justifican. Esto, seguramente, es una de las explicaciones importantes de que las familias sólo demanden educación para sus miembros hasta ciertos límites.

La validez de la evaluación de un proyecto educativo individual tampoco es definitiva. Es perfectamente posible que la educación de un individuo no sea rentable a partir de un momento, pero que nuevas condiciones en un futuro justifiquen nuevos incrementos en su educación.

Frecuentemente, la familia no está en condiciones de financiar el gasto en educación porque, pese a ser éste un buen negocio en principio, su limitado ingreso presente la hace tener alternativas más urgentes, o sea, más prioritarias, en qué gastar. En tales casos, no puede emprender el proyecto educativo, o al menos, no puede destinar un monto óptimo de recursos a él, en términos de llegar hasta el grado de educación que iguale los beneficios marginales a los costos marginales.

La solución clásica a este problema sería el endeudamiento. La familia evaluaría los proyectos educativos descontando a las tasas de interés de mercado y, por ende, estaría dispuesta a endeudarse a esas tasas, por lo que el mercado de capitales resolvería su problema.

Pero la mayoría de las veces surge el problema de la carencia o limitación de garantías de la familia para obtener créditos para estos fines. Los proyectos de inversión en capital humano requieren de garantías ajenas al proyecto mismo, puesto que el capital humano, en nuestro orden económico y social, no se puede hipotecar. Tales garantías ajenas al proyecto mismo muchas veces no están disponibles.

El tema de la supuesta imposibilidad de hipotecar el capital humano en nuestro orden económico y social da espacio para muchas discusiones. La primera discusión, por supuesto, es en torno a lo ineficiente que tal imposibilidad puede resultar, y lo dañina para las oportunidades de las personas. En efecto, una persona "protegida" por la proscripción de este género de contratos, en definitiva sólo pierde opciones que de otro modo tendría. Tales opciones pueden ser preferibles a la que queda disponible sin hacer el contrato.

La segunda discusión es hasta dónde es cierto que nuestro orden económico y social no admite este tipo de contratos. En el caso de los futbolistas, por ejemplo, los clubes invierten en entrenarlos y ellos aceptan que el club quede, a cambio, dueño de sus pases. Los pases se transan y constituyen un eficiente mecanismo para financiar la inversión en capital humano requerida y luego para comerciar el valor así generado. Con este sistema no existe problema alguno para que la tasa de descuento relevante para el proyecto "educativo" de formar un futbolista de la familia sea igual a la del mercado. La intervención estatal, en este caso, no es necesaria.

Otro caso similar es el del profesional que se compromete por determinado tiempo y en determinadas condiciones con una empresa para que ésta le financie un postgrado o un programa de entrenamiento.

Sería concebible que una empresa, o una agencia especializada, financiara la educación de niños o jóvenes, tal vez con la representación de su familia. El contrato obligaría, como contraparte, al educando a, una vez educado, prestar servicios por un determinado período y en determinadas

condiciones a la empresa o a la que la agencia indique a futuro, según corresponda. La empresa, o la agencia, según, sería dueña de un "pase" que podría transar. Pero este género de arreglos difícilmente se desarrollará, aun suponiendo que lograra aceptación política, si el Estado hace dumping mediante subsidios a la educación.

Esta carencia, o al menos limitación, de garantías, hace que el financiamiento de las familias constituya, en alguna medida, un estanco separado del mercado de capitales. Esto lleva a que muchas familias tengan una tasa de descuento mayor que la tasa de mercado, para sus proyectos de inversión en capital humano.

La consecuencia de esto es que muchos proyectos educativos socialmente rentables no sean emprendidos por las familias sin una intervención estatal. El proyecto no es privadamente rentable, por ser la tasa de descuento privada superior a la social.

### La intervención del Estado en la Educación

La intervención del Estado se justificaría tanto como inversión en capital humano, como por ser una vía para satisfacer la demanda por mejorar la calidad de vida del prójimo más desposeído que ejercerían los individuos si no se tratase de un bien público.<sup>1</sup>

El Estado puede actuar, ante el problema de la educación, esencialmente de dos maneras: dando acceso a financiamiento para el proyecto educativo a la familia del educando, o subsidiando simplemente la educación.

La primera de estas vías es más deseable desde el punto de vista de optimizar la asignación de recursos. Si el Estado resuelve el problema financiero de la familia, sea garantizando su deuda para educación, sea prestándole directamente a tasas de mercado,<sup>2</sup> la familia tomará la decisión de emprender el proyecto previa evaluación del mismo, descontando a tasas de mercado, que son las que la familia enfrentará como costo de capital.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Ver G. Jofré, "En Busca de un Monto Óptimo de Gasto Social", *Estudios Públicos*, 18 (otoño, 1985).

<sup>2</sup>Puede pensarse en que el Estado podría dar estas garantías o estos préstamos con alguna probabilidad razonable de recuperación, puesto que ante el Estado no es tan claro que nuestro orden económico y social no admita ciertas formas encubiertas de hipotecas del capital humano, como pueden ser fórmulas tributarias de recuperación de empréstitos o compromisos de pago en servicios al estilo de los becados por el Estado para estudios de postgrado.

<sup>3</sup>Tal evaluación no será, la mayoría de las veces, más que una decisión muy intuitiva pero que constituye una aproximación a la evaluación económica a que aquí se hace referencia.

Como estas evaluaciones deben efectuarse caso a caso y dependen de condiciones muy particulares, como se señaló anteriormente, es muy valioso que la decisión la adopte la familia ante señales correctas.

Una segunda razón que hace deseable la modalidad de entregar acceso al financiamiento en lugar del subsidio simple, es que tiene costos significativos para la economía que el Estado entregue subsidios. Estas transferencias no son neutras. Por una parte, desincentivan al esfuerzo y al trabajo a los receptores de los subsidios, quienes tendrán acceso a un mayor consumo para cada nivel de esfuerzo posible, lo que normalmente les hará equilibrar sus decisiones de asignación del tiempo entre trabajo y ocio en un menor nivel de trabajo y entre esfuerzo y pereza en un mayor nivel de pereza. Por otra, quienes pagan los mencionados subsidios, también son desincentivados al esfuerzo y al ahorro, puesto que les rentan menos, ya que del producto de ellos deberán sustraer una parte para el pago de los subsidios.<sup>4</sup>

Es claro que el beneficio de la intervención estatal en educación es la materialización de proyectos educativos socialmente rentables que sin dicha intervención no se realizarían. Pero puesto que dicha materialización ocurrirá tanto si el Estado entrega acceso al crédito a la familia como si simplemente los subsidia, y puesto que en la primera alternativa no se incurre en los costos en términos de menor producción recientemente referidos, a iguales beneficios y menores costos, debería preferirse, entonces, por esta segunda razón la entrega de acceso al crédito por sobre la entrega de subsidios.

No obstante, frecuentemente no es práctica la alternativa del acceso al crédito. Si el proyecto educativo es de bajo costo y, aunque rentable, incrementara en pequeños montos el flujo de ingresos del educando, éste, de ser sujeto de crédito, sólo podría pagar cuotas de tan bajo monto que, normalmente, tenderían a hacer costosa en exceso su cobranza. Si el proyecto educativo es muy masivo, se hará compleja la identificación y seguimiento de los deudores.

Si los deudores están exentos de impuestos, o si desarrollan actividades inconstantes o informales, será difícil asociar a mecanismos tributarios la cobranza. Si los potenciales servicios de los educandos al Estado son de poco valor marginal, aun después del proceso educativo, será poco eficaz el pago a través de éstos. Frecuentemente, por lo demás, la asignación óptima de estas personas, en cuanto factores productivos, será a ámbitos de la economía impropios de las funciones estatales.

<sup>4</sup> Ver G. Jofré, *op. cit.*

Entonces si el proyecto educativo es muy masivo y muy básico resultará inviable la cobranza tanto por los elevados costos de administración como por la imposibilidad práctica de obligar a los deudores a pagar, o de que ellos tengan costos por incumplimiento.

Cuando se trata de proyectos más selectivos y de niveles superiores, estas razones van desapareciendo y se va haciendo posible y conveniente en la práctica una alternativa que conceptualmente es siempre más deseable.

Por añadidura, cuando se trata de proyectos de niveles superiores de educación, las razones conceptuales para preferir el acceso al crédito por sobre el simple subsidio se van acentuando. En efecto, niveles superiores van haciendo que la probabilidad de que un sujeto escogido al azar tenga las características que transformen el proyecto en rentable se vaya reduciendo. Por otra parte, el mayor costo de esos niveles va haciendo necesario exigir beneficios cada vez mayores a los proyectos. La evidencia empírica de la menor probabilidad de que estos proyectos sean rentables se aprecia en lo reducida de la cúspide de la pirámide educacional, al extremo que los postgraduados y dentro de ellos, los doctorados en cada disciplina, son muy pocos.

Debe meditar-se, si se está pensando que es sólo un problema de oportunidades, que innumerables graduados optan conscientemente por no continuar estudios de postgrado pudiendo hacerlo. Asimismo, la casi totalidad de los mortales interrumpen sus estudios en algún momento, lo que se precisa, por lo demás, para que efectivamente se generen las diferencias de ingreso, durante el número suficiente de períodos, que contribuyeron a la evaluación positiva del proyecto educativo en cuestión.

Entonces, en la medida que se traía de proyectos educativos de niveles superiores, se va haciendo más necesario entregar señales al sujeto para una correcta decisión cuya evaluación es cada vez más compleja y difícil de efectuar por el Estado. Además, cada vez se va haciendo más alto el costo y, por ende, mayor es el daño potencial a la economía de cada eventual subsidio. Finalmente, se va haciendo cada vez más viable tanto la operación del crédito como su exigibilidad al deudor.

En suma, en los niveles superiores de educación, es inconveniente que la intervención estatal se materialice a través de subsidios. Por el contrario, en los niveles básicos masivos, es más práctico el uso de subsidios que procurar entregar acceso a créditos.

### Alternativas de Subsidios Estatales

La entrega de subsidios estatales a la educación es, entonces, en los niveles básicos, una alternativa preferible por razones prácticas, pero adolece de imperfecciones conceptuales.

Las señales que se entregan por esta vía al educando y a su familia no siempre les inducen a rechazar proyectos educativos socialmente no rentables. En efecto, la familia sólo rechazará un proyecto educativo cuando los beneficios del mismo para ella sean inferiores a la parte del costo que es de su cargo, efectuando los descuentos de los flujos del caso a su tasa familiar de descuento.

En este punto se debe tener presente que normalmente el subsidio estatal sólo cubre, total o parcialmente, los costos directos de la oferta del servicio educacional, pero no el costo alternativo del tiempo del educando, ni muchas veces otros costos de su cargo, como transporte, material didáctico y otros.

Además, ya se ha dicho, el solo hecho de subsidiar representa costos significativos para la sociedad, que se expresan en menor producción.

Hechas estas salvedades, cabe analizar las alternativas para materializar estos siempre imperfectos subsidios. Estos, no por su imperfección dejan de justificarse en muchos casos, puesto que la sociedad estará mejor con ellos que sin ellos.

Esencialmente, existen dos modalidades para que el Estado entregue subsidios educacionales: una es financiar una oferta gratuita, o bajo el costo, según los gastos en que ésta incurra, y la otra es entregar un financiamiento, sea directamente a la oferta o a través de la demanda, en función del servicio prestado.

Independientemente de la modalidad que se utilice, el servicio puede ser ofrecido por el Estado y sus organismos o por particulares. Dentro del área estatal, puede ser por entidades de dependencia del nivel nacional o por entidades dependientes de gobiernos locales. Dentro del sector privado, puede tratarse de entidades con fines de lucro, esto es, en las que personas naturales pueden disponer libremente tanto de las utilidades como de los bienes de la organización, o puede tratarse de entidades sin fines de lucro, vale decir, cuyos excedentes y bienes están afectados, sin que personas naturales tengan la posibilidad de apropiarse de ellos ni del producto de su enajenación, directa ni indirectamente.

La modalidad usada para distribuir subsidios educacionales es determinante, como se verá, en los incentivos del sistema educacional. La entidad que ofrece el servicio, por su parte, influye poderosamente en el grado en que los incentivos globales del sistema se transmiten y encauzan a las personas que participan en las entidades que lo integran.

## Los Incentivos del Sistema

La modalidad tradicional de entrega de subsidios educacionales ha

sido financiar, por parte del Estado, "de acuerdo con las necesidades del servicio", establecimientos que impartan educación gratuita o bajo el costo.

Evidentemente, el concepto "de acuerdo con las necesidades..." es bastante impreciso, puesto que las necesidades son infinitas o, al menos, nunca plenamente satisfechas. En la práctica, este sistema suele adaptarse aproximadamente al criterio de asignar a cada establecimiento un monto de recursos basado en el presupuesto del período anterior más o menos una cierta variación real discreta.

Los incentivos en un sistema de este género suelen ser a incrementar el gasto para subir la base de la próxima discusión presupuestaria. Los establecimientos tienden a procurar este incremento tanto al discutir sus presupuestos como durante la ejecución de los mismos. Para ello, las fórmulas más lógicas de usar son mostrar necesidades urgentes insatisfechas y la indisciplina presupuestaria.

Como esta situación no es misterio para nadie, las contrapartes encargadas de distribuir los recursos entre establecimientos tienden a otorgar una baja credibilidad a los planteamientos de los establecimientos o de quienes aboguen por éstos.

Este sistema no tiene incentivos a optimizar la calidad del servicio, y menos a procurar optimizar la relación calidad-costos. En efecto, si bien una mejor calidad de servicio podría ser un argumento para pedir mayores recursos, puede también ser un argumento para juzgar como no prioritario a ese establecimiento versus otro que pueda percibirse como necesitado de recursos adicionales para poder mejorar una baja calidad relativa. En cuanto a incentivos a minimizar costos para cada nivel de calidad, no sólo no existen, sino existe el contrario por el efecto ya señalado en la base para la discusión presupuestaria.

El uso del sistema alternativo de entregar subsidios está mucho menos difundido en el mundo. Tal modalidad consiste, se ha señalado, en otorgar el financiamiento a la oferta en función del servicio prestado, en lugar de usar el criterio de "necesidades del servicio". Es esencial, como se verá luego, para que esta modalidad incentive la eficiencia, que la demanda pueda elegir libremente el establecimiento al cual acudir.

La concepción fundamental que subyace tras esta modalidad es la siguiente: el establecimiento que ofrezca un mejor servicio educacional obtendrá mayor alumnado; como sus ingresos dependen del alumnado que obtenga, el establecimiento estará incentivado a maximizar su calidad. Pero, por otro lado, todos los recursos con que cuenta el establecimiento para financiar su actividad son los obtenidos según el alumnado conquistado; por lo tanto, debe equilibrar la búsqueda de la máxima calidad con la minimización de costos. En la medida que el establecimiento sea exitoso en



optimizar la relación calidad-costo, obtendrá el máximo de excedentes, y por ende, estará en condiciones de expandir su acción. Lo contrario ocurre con el establecimiento ineficiente, que tiende incluso a desaparecer.

Esta modalidad, entonces, incentiva a maximizar, a nivel del sistema como un todo, la calidad de la educación, dados los recursos de que dispone el Estado para este fin.

En este punto es conveniente discutir las dos variantes que tiene esta modalidad: la primera, es la entrega directa al establecimiento de "subvenciones por alumno atendido"; la alternativa, es la entrega de un bono al alumno, con el que éste "paga" el servicio al establecimiento que selecciona. El establecimiento canjea los bonos obtenidos, en la tesorería estatal, por dinero.

Conceptualmente, ambas variantes son idénticas. En ambas, el hecho esencial que reporta ingresos al establecimiento es haber sido seleccionado por el alumno para impartirle el servicio educacional, y los incentivos, por ende, son los mismos.

Las diferencias entre ambas alternativas, entonces, son de orden práctico. El bono, en primer lugar, parece un elemento muy concreto para contabilizar el pago que corresponde que el Estado haga a cada establecimiento. De no existir tal bono, debe verificarse por otros medios la selección efectuada por los alumnos.

No obstante, el problema es bastante más complejo. En primer lugar, el bono es, aunque no se quiera, en algún grado, transable. Cuanto más transable sea el bono, más probable es que la tasa de descuento relevante para evaluar los proyectos educacionales de una familia se acerque nuevamente a la tasa familiar, en lugar de a la de mercado, con lo que se reduce la efectividad, en términos de logro, del objetivo —educar—, del otorgamiento de subsidios a la educación.<sup>5</sup>

En segundo término, lo que interesa subsidiar —e incentivar— no es sólo la matrícula del alumno en el establecimiento, sino su asistencia a él. El bono, entonces, como elemento para contabilizar los subsidios a pagar, no es óptimo.

La otra alternativa —subvención por alumno atendido— requiere que existan un registro de asistencia y un control de la veracidad del mismo por parte de algún organismo estatal. Esto es una complicación importante.

<sup>5</sup>En un análisis de curvas de indiferencia puede concluirse que la familia obtendrá un mayor nivel de bienestar en tanto más transable sea su bono, pero lo que la sociedad estaría procurando, no es de maximizar con su subsidio el bienestar de la familia sino lograr que el proyecto educativo —socialmente rentable pero privadamente no— se ejecute.

Pero la ventaja de esta alternativa es que la transabilidad de los subsidios es casi nula, y por ende, el objetivo de los mismos se obtiene en alto grado.

### Intensidad de los Incentivos

Para que los incentivos del sistema surtan los efectos esperados, no basta que la dirección en que éstos actúan sea la correcta, sino se requiere, además, que su intensidad sea alta.

Los incentivos aplicados a un establecimiento sólo serán efectivos si la organización interna del mismo transmite los incentivos correctamente a las personas de cuya acción depende el resultado educativo. Debe existir una "permeabilidad" de la organización para que los incentivos que a ella se aplican como un todo afecten a los miembros de la organización.

Un primer requisito que debe cumplir un establecimiento para que sea permeable a los incentivos es que sea creíble el sistema que se le aplica para la entrega de recursos. Ya hemos visto que para que los incentivos sean correctos, la modalidad de entrega de subsidios debe ser en función del servicio educacional impartido a beneficiarios que libremente han elegido al establecimiento. No obstante, aunque se establezca este sistema, si los establecimientos perciben que en caso de que obtengan por esta vía un financiamiento "insuficiente para cubrir sus necesidades", el "déficit" resultante les será cubierto, los incentivos supuestamente correctos se diluyen y de hecho el sistema pasa a regirse por la modalidad de "presupuesto suficiente para las necesidades".

Esta situación tiende a presentarse con mayor fuerza si los establecimientos son públicos que si son privados. Dentro de los públicos, la credibilidad del sistema de entrega de recursos según el servicio prestado es menor en los establecimientos de dependencia del nivel central que en los de dependencia local o municipal.

En efecto, se espera que el Estado no permita que un establecimiento estatal no cuente con los recursos necesarios para cumplir sus compromisos. Además, la evidencia empírica señala que el Estado, tarde o temprano, termina por responder a esta expectativa. En tales circunstancias, los funcionarios a cargo suelen incurrir en compromisos no sólo sin temor de no poder cumplirlos, sino, por el contrario, con cierto entusiasmo en contraerlos, puesto que ellos serán cumplidos por el Estado.

En el caso de establecimientos que no dependen del nivel central sino de municipalidades u otras formas de gobiernos locales cuyos presupuestos son, total o parcialmente, autónomos, la credibilidad del sistema de entrega de recursos según el servicio prestado es algo mayor, puesto que se percibe como posible que el gobierno central deje sin cubrir los eventuales

déficit de estos establecimientos, dejando de cargo de los presupuestos locales autónomos la cobertura de los compromisos contraídos que sean imposibles de cumplir si, por falta de preferencias suficientes del alumnado, no obtienen los recursos para ello requeridos. En tales circunstancias, existen incentivos para que los gobiernos locales o municipales controlen a sus establecimientos y les exijan rendimientos porque de otro modo están amenazados sus propios presupuestos autónomos.

Con todo, incluso en el caso de establecimientos municipales, existe margen para especulaciones en el sentido de que, a la larga, el gobierno central tampoco permitirá que los compromisos adquiridos a nivel local no se cumplan. La diferencia en estos casos es que los gobiernos locales perciben que muy probablemente deberán pagar parte de la cuenta.

En los establecimientos privados, en cambio, la esperanza de obtener una asistencia extra a la modalidad establecida formalmente para la entrega de recursos, tiene poco asidero. Esto es más cierto en el caso de los establecimientos con fines de lucro, en los que la mencionada esperanza no existe en absoluto, pero también puede afirmarse que, incluso un establecimiento privado sin fines de lucro tiene una esperanza baja de recibir recursos estatales sobre la base de las "necesidades insatisfechas del establecimiento" si éste ha fracasado en obtener los recursos conquistando preferencias de los estudiantes.

Un segundo requisito que debe cumplir un establecimiento para ser permeable a los incentivos, es que las remuneraciones de las personas que actúan en él y, más aún, la propia existencia de sus puestos de trabajo, dependan, explícita o implícitamente, del éxito del establecimiento en obtener recursos. Por otra parte, esta es una condición sine qua non para poder implantar la modalidad de entrega de recursos de acuerdo con el servicio prestado.

La administración de una organización tiene diversas variables que manejar para alcanzar sus objetivos. Las más clásicas son la selección de bienes y servicios a vender, los precios a los cuales intentará su venta, la cantidad y tipo de factores de producción que contratará, y la política de remuneraciones a los mismos que intentará.

Pero no siempre puede, la administración, manejar sin restricciones estas variables. Muchas veces enfrenta regulaciones que limitan sus posibilidades. Evidentemente, sus posibilidades de éxito serán más reducidas en la medida que enfrente más restricciones, hasta hacerse casi nulas si las restricciones son excesivas.

En el caso de un establecimiento educacional, el servicio a ofrecer suele estar bastante definido y regulado por la autoridad. Si el establecimiento recibe ayuda estatal, lo más probable es que también estén limitados

sus precios, si es que no están, incluso, prohibidos los cobros (con lo que el "precio" del servicio sería, por ejemplo, la subvención por alumno, o sea, totalmente determinado exógenamente). Si, además, el establecimiento tuviera determinado exógenamente tanto la cantidad como el costo unitario del personal —que constituye su principalísimo ítem de gastos—, los únicos grados de libertad de administración estarían en intentar diferenciar en calidad un servicio dentro de márgenes limitados por la regulación estatal del mismo, y en intentar reducir los costos diferentes de remuneraciones que, se ha dicho, ofrecen un margen de acción muy reducido.

En tales circunstancias, podría alegarse con mucho fundamento que no es viable administrar con éxito un sistema sobredeterminado, y por lo tanto, incoherente. Entonces, sería muy legítimo demandar un pronunciamiento entre dos alternativas viables: optar por mantener las rigideces del presupuesto de remuneraciones pero acompañándolas con un sistema de entrega de recursos a los establecimientos basados en "necesidades"; o bien implantar el sistema de entrega de recursos de acuerdo con las "preferencias obtenidas" pero permitiendo a la administración manejar el presupuesto de remuneraciones para hacer viable su cometido.

Ahora bien, administrar el presupuesto de remuneraciones, para ser más exactos, administrar el personal, significa que se le puede contratar y despedir sin más restricciones que las que establece el derecho laboral común, y que se puede negociar las remuneraciones y condiciones de trabajo con iguales reglas. Esto significa que los profesores no pueden, entonces, gozar de propiedad del cargo o de inamovilidad, y que no pueden tener encasillamientos generales regulados en materia de remuneraciones.

En establecimientos estatales suele existir una mayor demanda por escalafones e inamovilidad que en los privados, por cuanto se percibe como más factible que sistemas estatales puedan financiarse, a pesar de esta rigidez (naturalmente, con detrimento de los incentivos del sistema) que privados puedan hacerlo. Por otra parte, suele percibirse a las autoridades como proclives a aceptar argumentos en pro de escalafones, carreras docentes, etc., y por supuesto, la inamovilidad, banderas de lucha que suelen tener los gremios de profesores y que las autoridades frecuentemente perciben como políticamente rentables como consecuencia. Todo ello hace que exista una tendencia a mantener este tipo de rigideces en los sistemas estatales, y tales rigideces hacen inviable un sistema con incentivos a la calidad de educación.

Si por el contrario, como suele ser la situación más frecuente en el área privada, el profesor percibe que su sueldo depende, incluso a nivel individual, de la calidad de sus servicios, y cree, además, que sólo mantendrá su empleo si desarrolla sus funciones eficientemente, tendrá los incenti-

vos para esforzarse por tener un óptimo desempeño. Es frecuente que se argumente que, en estas condiciones, el profesor se inquieta, lo que le alteraría psicológicamente repercutiendo en una baja en la calidad de sus clases. La discusión, por supuesto, no es fácil de zanjar, pero debe tenerse presente que la situación laboral común, en cualquier actividad, no es con una absoluta seguridad en el empleo. Incluso en Japón, el despido es una alternativa que acecha al trabajador inepto. La situación óptima es que el trabajador —y, también, el profesor— sienta que puede ganarse su seguridad con eficiencia y dedicación, pero que el desempleo le aguarda si no se aboca a prestar servicios de calidad. En esas condiciones sobreviven y son eficientes, en general, la casi totalidad de los trabajadores, sin ser presas de incertidumbre excesiva.

En cambio, si un trabajador siente que, sin importar su rendimiento, su empleo estará seguro y no sufrirá su salario, es humano que se deje estar y tenga un desempeño mediocre.

Un tercer requisito para que los incentivos se transmitan con la adecuada permeabilidad a las personas que se desempeñan en un establecimiento, es que las pérdidas que éste eventualmente tenga afecten patrimonialmente a las personas naturales que toman las decisiones empresariales en el establecimiento. Por supuesto, que también las utilidades las beneficien.

Para que el establecimiento optimice la calidad de la educación impartida dados los recursos con que cuenta, es necesario que se adopten decisiones óptimas en la administración. Es imprescindible que la dirección sea capaz de motivar al profesorado, tanto a través de los incentivos básicos laborales a los que ya se ha hecho referencia, como a través de las relaciones profesionales y técnico-pedagógicas. Además, se precisa que la dirección elija los adecuados programas de perfeccionamiento del profesorado. Es necesario que la dirección logre que el cuerpo docente trabaje integradamente en pos de metas comunes; que estructure planes y programas óptimos para cada asignatura; que establezca los sistemas más adecuados de control y seguimiento de planes y programas, de evaluación del rendimiento de los alumnos; que establezca normas adecuadas de disciplina escolar. Es preciso que la dirección logre desarrollar en el alumnado un espíritu positivo hacia el estudio y una actitud positiva hacia el establecimiento. La dirección debe lograr que tanto profesores como alumnos y como padres y apoderados, tengan una gran fe en que conseguirán alcanzar una excelente educación.

Todo esto requiere de una dedicación y una constancia extraordinarias. No se logra de la noche a la mañana, ni se improvisa. Es necesario que exista una entrega excepcional por parte de las personas que intervienen en esta construcción. Dentro de estas personas, hay algunas, como es el caso

de los directores, que desempeñan un rol clave. La selección y constante evaluación de estas personas y de sus resultados, son esenciales para el éxito de la gestión educativa. Y para que esa evaluación constante se efectúe con esmero, es indispensable que haya personas a quienes les importe extraordinariamente el resultado que se obtenga.

Es indudable que los responsables últimos de la eficiencia de un establecimiento educacional deben tener fuertes motivaciones para que desempeñen su importante rol social con propiedad. Estas motivaciones deben ser de dos tipos: por una parte, la vocación de servicio y de educar; por otra, las humanas, legítimas y poderosas motivaciones de lograr un mayor bienestar propio y familiar, esto es, el interés por el resultado económico de la gestión.

Existen personas, y no pocas, cuyas motivaciones de servicio y de amor por la educación son tan poderosas, que con sólo tener satisfechas en un mínimo sus motivaciones de bienestar personal y familiar, se entregan integralmente a la optimización de la educación y obtienen resultados excelentes. Pero también el interés económico conduce a la búsqueda y contratación de personas cuya vocación educativa garantice un satisfactorio resultado económico del establecimiento.

La calidad de la educación es demasiado importante para el desarrollo de un país y de sus habitantes y la cantidad de recursos que el Estado gasta en ella es muy cuantiosa como para no agotar los medios que conduzcan a asegurar los mejores resultados posibles. Confiar solamente en que se contará en todos y en cada uno de los establecimientos con personas de vocación que permitan prescindir de un sistema con adecuados incentivos económicos es, no sólo peligroso, sino la evidencia empírica a través de todo el mundo ha probado que no resulta. No hay duda de que tales personas existen y que, cuando están allí, su acción abnegada produce grandes satisfacciones a la sociedad. Pero no constituyen la norma general. Entonces, sólo los contados establecimientos en que la Providencia determina que surjan estos espíritus excepcionales dan frutos valiosos, en tanto la mayoría de un sistema, si no cuenta con los incentivos adecuados sólo ofrece magros resultados.

Por otra parte, la presencia de incentivos económicos adecuados no obstaculiza en modo alguno, sino por el contrario, encauza y refuerza la acción benéfica de la vocación educacional.

Ahora bien, si a esto se suma la consideración de que un sistema sin incentivos económicos adecuados suele presentar incentivos no neutros, sino perversos, se concluye que la importancia de los incentivos pecuniarios correctos es vital.

Este preámbulo al tema que se abordará a continuación tuvo por objeto exorcizar un prejuicio muy difundido en relación con el lucro en la educación y es el que considera que el reconocimiento y uso de incentivos económicos adecuados son contrapuestos con el reconocimiento y uso de la vocación educativa y el espíritu de servicio y de abnegación del educador.

Establecido, entonces, que, sin perjuicio de las motivaciones vocacionales, que afortunadamente existen y que se reconocen plenamente en este planteamiento, son útiles y necesarias las motivaciones económicas apropiadas, corresponde ahondar en este tercer requisito para la permeabilidad del establecimiento a los incentivos: que los patrimonios personales de quienes adoptan las decisiones de administración en el establecimiento, se vean afectados por los resultados de éstos, tanto en las pérdidas como en las utilidades.

Los incentivos económicos, se ha dicho por ahí, no existen si se juega "con porotitos".<sup>6</sup> El mercado no tendería a óptimo alguno si el juego no fuera en serio, si a fin de mes se dijera a los ganadores: "Felicitaciones, te hiciste rico, pero ahora, vengan todos los dineros y a cada cual le dará el Estado una cantidad independiente de lo que ocurrió en el juego".

Los tomadores de decisiones respecto de un establecimiento estarán en la situación descrita si sus haciendas personales son independientes de los resultados de los establecimientos por ellos dirigidos. Este es el caso de funcionarios gubernamentales responsables de establecimientos públicos. También es el caso de los consejeros de corporaciones privadas sin fines de lucro, responsables de establecimientos de su dependencia.

Un funcionario gubernamental responsable de un establecimiento que obtenga malos resultados económicos, recibirá su sueldo mes a mes sin que estos resultados le resten un céntimo y, en el extremo, si los dolores de cabeza que le cause esta situación llegan a excesos, puede renunciar a su posición y dejar a su sucesor el arreglo de la situación por él provocada. Se podrá argüir que, en ese caso, algo habrá perdido —su empleo—, si sólo por esta razón se vio forzado a renunciar o si —lo menos frecuente—, por dicha razón fue despedido. Pero ante ese argumento hay que tener en cuenta que la pérdida personal, si la hay, es de monto insignificante en comparación con la pérdida social que, con su desidia, habrá provocado el funcionario de marras. En efecto la magnitud de la catástrofe tendrá que ser de importancia para que esté en extremos que lleven al funcionario en cuestión a la renuncia.

<sup>6</sup>La alusión es a los juegos de salón con apuestas, cuya esencia es que las pérdidas y las ganancias se paguen con dinero verdadero, por cuanto si se juega "con porotitos" o fichas que no se canjearán, concluido el juego, por dinero, las conductas de

El caso del consejero de la corporación privada sin fines de lucro es similar al recién analizado.

Debe reconocerse que estos casos no son la regla general pero sí se observan en la práctica, y con mayor frecuencia de la que se quisiera. Su existencia no lleva a concluir que por estos fenómenos los sistemas con establecimientos estatales, o privados sin fines de lucro, no funcionan. Sólo lleva a la conclusión de que incurren frecuentemente en costos importantes por estas causas.

Existe una diferencia que vale la pena tener presente entre la situación, en este aspecto, de un establecimiento estatal y uno privado sin fines de lucro que hace que las magnitudes potenciales de las pérdidas por este tipo de irresponsabilidades sean menores en el caso de los segundos que en el de los primeros. La diferencia es en la posibilidad de endeudarse sin garantías reales. En el caso de un establecimiento privado sin fines de lucro, cualquier posible acreedor exigirá garantías adecuadas para otorgar crédito. En cambio, en el caso del establecimiento público, muchos acreedores percibirán que hay un respaldo estatal detrás, por lo que otorgarán al establecimiento acceso a créditos sin garantías que pueden contribuir a acrecentar sin control la magnitud de las pérdidas sociales.

Estas situaciones, en cierto sentido amplio del término, "excepcionales", son sólo la punta de un témpano de mucho mayor magnitud. Una adecuada administración no abarca sólo la supervivencia o el financiamiento a ras del sistema administrado. Una administración eficiente debe procurar obtener el máximo provecho de los recursos disponibles.

Un funcionario gubernamental considera, por lo general, aceptablemente cumplido su cometido como administrador si logra que el establecimiento se financie. Este logro, por lo demás, tiene un gran valor en comparación con lo más comúnmente observado en las administraciones de organizaciones estatales a través del mundo. Pero el citado logro dista mucho de ser un óptimo social. Podrá argüirse que existen muchos ejemplos de funcionarios gubernamentales que no paran ahí, sino que siguen más lejos en sus empeños administradores, y es verdad. Pero ellos son tanto o más excepcionales que los funcionarios irresponsables a que se hacía referencia con anterioridad, y probablemente el excedente total<sup>7</sup> generado

los jugadores son enteramente diferentes a las que observarían en un juego "en serio", con lo que el propio juego se desvirtúa hasta llegar a perder todo interés.

<sup>7</sup>Difícil de medir por cierto, puesto que puede tratarse tanto de excedentes financieros como de excedentes en términos de mejor calidad del servicio educacional respecto de la calidad mínima que se requeriría para obtener la cantidad mínima de preferencias que hacen posible financiar al ras el establecimiento. El último tipo de excedente es de muy difícil cuantificación.



por aquellos más allá del mero financiamiento a ras no supere los déficit totales que provocan éstos. Entonces, en el promedio, los establecimientos estatales tienden a ser administrados para lograr el financiamiento mínimo y no para optimizar el aprovechamiento de los recursos disponibles.

La situación de un establecimiento privado sin fines de lucro es también, en este aspecto, similar a la de un establecimiento estatal. Es posible que empíricamente pueda encontrarse una mayor tendencia a la optimización en estos establecimientos que en los estatales, por la mayor motivación que se habrá acumulado en el origen de ellos, dada la espontaneidad de su constitución.

En el establecimiento privado con fines de lucro, la situación, en cambio, es enteramente diferente. En primer lugar, toda pérdida del establecimiento grava directamente el patrimonio de sus propietarios. En tales circunstancias, el dolor pecuniario tiende a corregir vehementemente cualquier asomo de irresponsabilidad. No se trata de que la erradique, pero existe el contrapeso de que los irresponsables, en estos casos, pagan peso a peso las consecuencias de sus actos.

En segundo lugar, ningún inversionista acepta que su negocio<sup>8</sup> se conforme con financiarse. Espera maximizar las utilidades. Para ello debe lograr, y exigir a sus colaboradores, obtener el máximo de los recursos asignados a su negocio. En el caso de un establecimiento educacional con fines de lucro, procurará encontrar una combinación de calidad educacional y costos que dé la máxima utilidad. En otras palabras, para un nivel de costos dado, maximizar los esfuerzos para entregar la mejor calidad posible de servicio, para obtener así el máximo de preferencias del alumnado, y con ello, el máximo de ingresos.

Entonces, un sistema basado en establecimientos particulares con fines de lucro, tiende no sólo a financiarse, sino a obtener el máximo aprovechamiento de los recursos.

El excedente que genera una óptima administración se distribuirá, para una cierta cantidad de recursos canalizados al sistema, entre mejorar calidad del servicio y utilidades de los inversionistas. Esta distribución no será capricho de estos últimos, sino estará determinada por la competencia. Esto es, si algún inversionista pretendiera retener demasiadas utilidades, los establecimientos competidores, a través de ofrecer mejor servicio, obtendrán preferencias de algunos alumnos que antes preferían a aquél, con lo que se reducirán sus excedentes. Esta será una señal que le estará

<sup>8</sup>Negocio no es una mala palabra, sólo significa Neg-ocio, vale decir, la negación del Ocio (en inglés Business, o sea, Busy-ness: ocupación).

enviando el mercado para indicarle que está reteniendo excedentes en exceso como utilidades, y un corrector doloroso de este rumbo errado. Por otra parte, en tanto el sistema como un todo no llegue a ofrecer una rentabilidad igual a la tasa de costo de capital de mercado, siempre existirán inversionistas entrando a competir en la oferta de servicios educacionales. Esta competencia la harán tanto intentando superar la eficiencia técnica de los otros establecimientos como resignando una mayor proporción de los excedentes para entregar mejor servicio.

Los temores, entonces, que frecuentemente se expresan, en el sentido de que el establecimiento educacional con fines de lucro como negocio que es, minimice la calidad para maximizar utilidades, son infundados. Y si un establecimiento pudiera hacer esto con máxima rentabilidad, ello no sería sino una muestra de que su eficiencia técnica supera tan largamente a la de la competencia, que puede darse ese lujo. Tal situación, que conceptualmente podría ocurrir, no significaría daño alguno a la calidad educativa. Por el contrario, constituiría un fuerte estímulo para que los competidores procuraran desentrañar el secreto y, al hacerlo, levantar la calidad del sistema como un todo y forzar al establecimiento "escapado" a entregar al alumnado el producto total de su innovación tecnológica, a través del mecanismo competitivo antes descrito.

En este punto es esencial que exista libre entrada de establecimientos a la prestación del servicio. La tendencia más frecuente de los gobiernos es a condicionar esta entrada al cumplimiento de ciertas regulaciones y a la aprobación de la autoridad.

El problema de las regulaciones es complejo. En efecto, si el Estado está subsidiando la prestación del servicio, se requieren regulaciones para definir qué servicio es el que se subsidia. Sin estas regulaciones, la demanda va a orientar el servicio hacia otras necesidades que las familias requieren resolver con mayor urgencia. El impacto en el bienestar familiar, ya se ha dicho, va a ser mayor, pero se va a desvirtuar la buscada igualación entre la tasa de descuento social y la familiar, que es lo que pretende el subsidio a la educación.

Esta es una justificación de las regulaciones, en presencia de subsidio a la educación. Pero se vio antes que en la medida que aumentan las regulaciones, se restringen las posibilidades de aprovechar la creatividad y los incentivos de decenas y cientos de miles de personas, de innovar en mejoras de calidad y definición de servicios. El exceso de regulaciones asfixia al sistema en lo que le es más esencial: la búsqueda de una mejor calidad educacional.

La definición de las regulaciones a aplicar es, entonces, un arte delicado.<sup>9</sup> Lamentablemente, lo más frecuente de observar es que las regulaciones las proponen personas que carecen de una comprensión de las graves consecuencias de sus excesos, y que son temerosas y prejuiciadas en relación con la acción de entes descentralizados, y especialmente desconfiadas, si tales entes son privados. Las autoridades que sancionan sus proposiciones suelen, por desgracia, encontrarse sin alternativas, aparte que, muchas veces, comparten los mismos temores y desconfianzas de sus equipos técnicos.

Las autorizaciones para ingresar a la actividad constituyen otro problema delicado. Si la autorización es discrecional, se termina siempre, más temprano que tarde, en una barrera infranqueable al ingreso. Por esto, lo ideal es que las autorizaciones no sean más que una verificación del cumplimiento de las regulaciones existentes.

La libre entrada de establecimientos a competir es una fuerza tremenda para forzar al sistema a entregar cada vez mayor calidad educativa. Por desgracia esto suele no ser bien comprendido y se la restringe a menudo y en grado grave.

Un cuarto requisito para que los establecimientos sean permeables a los incentivos a mejorar calidad, es que quienes los administran tengan responsabilidad sobre sistemas manejables. Las empresas u organizaciones en cualquier actividad tienen un cierto nivel de integración. En la medida que la organización abarca más actividades y niveles, van surgiendo algunas economías de escala, pero su administración se va complicando. Las organizaciones que se estructuran con un tamaño más eficiente, van logrando prevalecer en el mercado y en la competencia, de modo que las organizaciones tienden a equilibrarse, en el largo plazo, en esos rangos de tamaño óptimo. Por supuesto, las condiciones van cambiando, y un cierto tamaño que tal vez era el óptimo al que estaba convergiendo cierto tipo de organizaciones, cambiadas determinadas condiciones no lo es más aún antes de que las organizaciones se equilibren en ese tamaño. Con todo, la tendencia al tamaño óptimo existe en el mercado competitivo.

Pero es frecuente que los sistemas educacionales con financiamiento estatal no sean competitivos. Entonces, está determinada la complejidad de

<sup>9</sup>Tal vez una buena sugerencia al momento de definir regulaciones, es contrastarlas con la realidad existente. Si un porcentaje significativo de los establecimientos que hay, no las cumplen, la regulación resultará excesiva. Por desgracia las regulaciones tienden a concebirse como ideales o al menos como mínimos indispensables pero de escritorio. Al regulador de escritorio le debe resultar imposible comprender cómo ha podido funcionar el sistema hasta entonces tan por debajo de los mínimos indispensables definidos por él...

sus organizaciones por decisiones adoptadas sin señales de mercado, producto simplemente de una planificación central.

Es así como lo más frecuente de encontrar en estos sistemas es que la totalidad de los establecimientos que los componen se administren centralizadamente por niveles nacionales. Los resultados más comúnmente observados en tales sistemas son burocracia, desinformación, decisiones divorciadas de las necesidades reales de cada establecimiento, inoperancia y, en general, múltiples síntomas de la imposibilidad humana de administrar razonablemente sistemas gigantescos y centralizados.

Esta es una poderosa razón adicional a las ya expuestas para descentralizar los establecimientos estatales entregándolos a los gobiernos locales, los que tienen mucho mayores posibilidades de administrarlos razonablemente.

### La Selección de los Beneficiarios

Se ha señalado que es deseable que los subsidios que entregue el Estado sean los mínimos indispensables para lograr un cierto nivel de servicio educacional. Esto se ha establecido, porque la entrega de subsidios tienen costos de consideración para la economía, que repercuten en la producción, el crecimiento, el empleo y, en definitiva, en el propio desarrollo social.

El objetivo de la entrega de subsidios estatales es lograr que niños y jóvenes que sin estos subsidios no se educarían, y que es socialmente rentable que se eduquen, lo hagan. Pero si se subsidia la educación a una persona que sin ese subsidio se habría educado con recursos familiares, se está incurriendo en todos los costos de subsidiar pero no se obtendrá beneficio alguno a cambio.

Para evitar, entonces, la entrega de subsidios con perjuicio neto para la sociedad, deben seleccionarse los beneficiarios de los subsidios.

Esencialmente existen dos alternativas para efectuar esta selección. La primera es que el Estado clasifique a los potenciales beneficiarios en función de su situación socioeconómica y, estimando desde qué nivel hacia arriba se educarán aun sin subsidio, asigne los subsidios al resto. La segunda alternativa es que los propios usuarios se autoclasifiquen al seleccionar el establecimiento en el cual se educarán.

El primer sistema tiene la desventaja de que es difícil tanto establecer objetivamente el nivel socioeconómico de cada familia, como estimar en función del puro nivel socioeconómico quiénes estarían dispuestos a financiar sus estudios sin subsidio. Es un sistema que tiene el peligro de albergar arbitrariedades y es demasiado esquemático para un problema mucho más complejo.

El segundo sistema requiere de una explicación adicional. Si existieran establecimientos subvencionados y establecimientos pagados sin diferencias perceptibles en el servicio prestado, nadie se autoclasificaría seleccionando el establecimiento pagado. La gente se autoclasificará así sólo si perciben diferencias entre ambos establecimientos.

Esto significa que para que exista la autoclasificación, la cual no adolece de ninguno de los serios inconvenientes de la selección de beneficiarios por el Estado, debe admitirse que la educación subvencionada será de calidad inferior que la pagada. Esta idea suena chocante, pero no es sino la realidad que existe en cualquier parte del mundo. Si no existiera esta diferencia, nadie asistiría a escuelas pagadas.

Pero el problema es más complicado. En la medida que suba "en exceso" la calidad de las escuelas subvencionadas, tenderá a vaciarse un contingente de alumnos desde las pagadas a aquéllas. Si el Estado aumenta persistentemente las subvenciones, tiende a que toda la población termine educándose en forma gratuita. Esto puede parecer atractivo a muchos analistas, pero significa echar una pesada carga sobre las espaldas de la economía, carga que terminará por empobrecer a la generalidad de los habitantes del país y también por afectar la propia calidad de la educación en el largo plazo. Un país que abusara de una política de este tipo, cuando se enfrentara, a futuro, a una tasa de crecimiento insuficiente, tal vez menor que la de la población, vería empobrecerse gradualmente también al Estado y, tarde o temprano, terminaría enfrentado a reducir su presupuesto de Educación y a rebajar la calidad al punto de provocar nuevamente la autoclasificación de algunos estudiantes. Nótese que estos estudiantes, puesto que se habrían —sus familiares— empobrecido, sólo se desprenderían hacia escuelas pagadas si la calidad descendiera a niveles aun inferiores a lo que eran de equilibrio en un inicio.

Este análisis no deja de tener una cierta cuota de exageración. En efecto, es probable que si un gobierno sólo se permitiera un alza importante en la calidad de las escuelas subvencionadas, aun a costa del vaciamiento hacia ellas del alumnado de las pagadas, pero manteniendo políticas equilibradas o, aún más, austeras, en el resto de los sectores sociales, la tasa de crecimiento tal vez no caería tanto que hiciera caer el ingreso per cápita, y quizá nunca se presentara el empeoramiento de la calidad de educación a que se ha hecho mención. Sin embargo, debe reconocerse que es improbable que un gobierno siga la política descrita en educación y no emprenda otras similares en salud u otros sectores sociales. Por otra parte, aunque ello ocurriera, no deja de ser cierto que el crecimiento, y por ende el bienestar social de largo plazo, se vería influido en alguna medida por esta política, al

menos en términos de que el país podría haber crecido más sin ella, con repercusiones aún más favorables, a largo plazo para la educación.

La conclusión de este análisis no es, en modo alguno, que la calidad de las escuelas subvencionadas deba caer. La conclusión es que debe "administrarse". No se puede ser siempre partidario de aumentarla, porque se puede terminar al intentarlo, empeorándola a la larga. Tampoco (y esto es más obvio) se puede ser siempre partidario de reducirla, porque esto terminará, seguramente, reduciéndola a largo plazo. Pero sí puede ser conveniente, en determinadas circunstancias, contener el aumento de la calidad de la educación subvencionada para obtener a largo plazo una mayor calidad que lo que se obtendría expandiéndola indiscriminadamente.

Esta política equilibrada y que administre conscientemente el nivel de calidad de la educación subvencionada determinará la posibilidad de optimizar el grado de autoclasificación de los beneficiarios que se pueda obtener.

Un segundo elemento importante a tener en consideración en este aspecto es la distorsión que produce la existencia de sistemas dicotómicos de subvención. Es frecuente que se exija absoluta gratuidad a la educación subvencionada. Cuando esto ocurre, el sistema se polariza. Por una parte, existen las escuelas subvencionadas gratuitas, cuyo nivel de calidad, "a eficiencia constante", depende del monto de la subvención por alumno. En el otro extremo se ubican las escuelas pagadas, las cuales sólo pueden obtener alumnos si ofrecen una calidad tremendamente superior a la de las escuelas gratuitas. Esta calidad tan alta por supuesto lleva a que su costo sea también muy alto. El resultado es que las capas intermedias de la sociedad que estarían dispuestas a pagar por una calidad intermedia un monto moderado, se encuentran sin alternativa.

La subvención, entonces, debe admitir la posibilidad de que la escuela cobre. Si esto ocurre, la subvención debe ser menor en la medida que mayor sea el cobro, hasta desaparecer a niveles de cobros muy altos. En este esquema subsiste una distorsión, cual es que se mantiene una especie de "impuesto al cobro" en los niveles intermedios, pero esta distorsión es inevitable desde el momento en que existe subvención, y en todo caso, la tasa implícita de ese "impuesto" será menor al 100% que él tiene en el caso de que la subvención exija gratuidad a la escuela.

Un sistema que admita la posibilidad de cobro en estos términos, aumenta las posibilidades de autoclasificación de los alumnos. Como complemento, aumenta los grados de libertad de la autoridad para mejorar la calidad de la educación subvencionada sin vaciar las escuelas pagadas. Por ejemplo, si en un país sólo existe la educación subvencionada gratuita y se creara esta modalidad intermedia, en la medida que los alumnos se

desplazaran de aquélla a ésta, se liberarían recursos que permitirían mejorar la subvención de ambos tipos de escuelas con el mismo gasto inicial. Obviamente esto redundaría en un mejoramiento de la calidad de educación de los grupos que, seleccionando escuelas gratuitas, se estarían autoclasificando como los más pobres, y en un mejoramiento mayor de la calidad de la educación para aquellos que, al seleccionar escuelas con algún grado de cobro (y por ende, mayor calidad), se habrían autoclasificado como de nivel socioeconómico intermedio.

#### El Sistema más Ventajoso

Como conclusión del análisis hasta aquí presentado, se desprende que la intervención del Estado en la educación ha de ser a través de créditos o garantías para créditos en los niveles superiores y no a través de subsidios. En los niveles básicos masivos, la intervención será más eficiente por la vía de los subsidios.

Los subsidios deben ser distribuidos sobre la base de las preferencias obtenidas por los educandos en lugar de la base de las necesidades de gasto del establecimiento. Así se logrará que los incentivos del sistema sean a optimizar la calidad de la educación para los recursos disponibles.

Los incentivos correctos del sistema señalado surtirán mayor efecto en la medida que sean creíbles, que las remuneraciones del profesorado dependan del éxito del establecimiento, que los patrimonios de los administradores y responsables de los establecimientos se vean afectados por los resultados de la gestión de ellos, y que los sistemas sean manejables, esto es, que no sean gigantescos aparatos centralizados. También es un requisito que exista una efectiva libertad de ingreso de nuevos establecimientos al sistema.

Todos estos requisitos los satisfacen mejor los establecimientos privados que los estatales, y entre aquéllos, mejor los que tienen fines de lucro que los que no se los permiten. También entre los establecimientos estatales, los descentralizados, dependientes de municipalidades, o gobiernos locales, se acercan mejor al cumplimiento de los señalados requisitos que los de dependencia central, con los cuales un sistema con incentivos adecuados, prácticamente es inviable.

Deben existir los incentivos para que los beneficiarios se autoclasifiquen, en cuanto a su situación socioeconómica para evitar la entrega de subsidios en exceso, por los graves daños que ésta provoca a la economía y a la sociedad. Para ello debe aceptarse que existirán diferencias de calidad asociadas al esfuerzo que acepte efectuar cada familia.

Finalmente, debe evitarse la dicotomía subvencionado con condición de absoluta gratuidad versus pagado sin subvención alguna. Para subir la calidad de todo el sistema debe admitirse la posibilidad de un estrato intermedio, de financiamiento compartido entre la familia y el Estado, cuya subvención será menor que la del estrato gratuito.

## **II Parte**

### **La Modernización de la Educación General en Chile**

#### **Situación en 1980**

En 1980 existían en Chile 8.846 establecimientos de Educación General, Básica y Media. De éstos, 6.370 eran fiscales, 1.674 particulares subvencionados y 802 particulares pagados.

Los establecimientos fiscales eran administrados centralizadamente y presentaban problemas similares a los de la mayoría de los sistemas educacionales públicos a través del mundo. Esto es, centralismo, burocracia, ineficiencia y una baja efectividad en el logro de una aceptable calidad de educación.

Tal vez las dos principales causas de estos problemas eran la ausencia de incentivos correctos a la gente que trabajaba en cualquier nivel y cargo en el sistema, a producir un óptimo servicio educacional, en términos de cantidad y calidad, dados los recursos disponibles, y la imposibilidad humana de administrar razonablemente un sistema centralizado gigantesco, aún si las personas que actuaban en él hubieran tenido adecuados incentivos.

#### **Los Cambios de 1980**

En 1980, el gobierno chileno inició una profunda transformación estructural del Sistema Educacional financiado por el Estado, incluyendo no sólo el sistema público, sino también el particular subvencionado.

La reforma tuvo tres elementos principales:

El primero fue que los recursos asignados por el Estado a la educación iban a ser distribuidos entre los establecimientos sobre la base de una subvención por alumno efectivamente asistente; el segundo, que la administración de las escuelas iba a realizarse por entes descentralizados, tanto municipalidades como organizaciones privadas; y el tercero, que las escuelas iban a competir por los estudiantes en igualdad de condiciones, y aquellas que pudieran competir exitosamente obtendrían una mayor cantidad de recursos monetarios que aquellas que resultaran perdedoras.



Como un indispensable complemento de lo anterior, el Ministerio de Educación no iba a administrar más escuelas; no iba a contratar profesores y, por supuesto, iba a terminar los contratos existentes; las escuelas públicas iban a ser transferidas en propiedad a las municipalidades, y éstas iban a ser completamente libres en su administración, con la sola excepción de su sujeción a normas "técnico-pedagógicas". Esta libertad de administración necesariamente incluía una completamente descentralizada y libre relación laboral entre municipalidades y profesores, solamente sujeta a las leyes laborales generales.

Este último aspecto significaba que los profesores que habían tenido una carrera esquemática y sin riesgos, en términos de salarios y su evolución a través del tiempo, y una completa seguridad de mantener sus empleos y ascender independientemente de sus desempeños, iban a ser forzados a competir y a ser eficientes si querían mantener sus trabajos y mejorar sus salarios.

Este era, tal vez, el problema más difícil de la reforma.

Pero no era el único. El nuevo esquema era por sí mismo difícil de aceptar para una cantidad de gente tradicionalista que pensaba que: "la educación debe ser impartida por el Estado".

Se recordará que Chile en 1980 aún estaba gozando un período de prosperidad económica, con una tasa promedio de crecimiento del PGB de 7,2% entre 1975 y 1981. Este hecho influyó la reforma estructural de la educación. Todos los profesores continuaron sus trabajos en las escuelas pero, pese a ello, recibieron sus desahucios. Pudieron escoger el sistema previsional que tendrían a futuro entre los de aplicación general (AFP o sistema antiguo) y el de aplicación propia sólo del sector público, aun cuando el costo para el empleador era diferente según su decisión dado el compromiso de mantener, como punto de partida, el nivel de sueldo líquido que tenían en el Ministerio.

La subvención por alumno se indexó al IPC al expresarse en Unidades Tributarias Mensuales. Adicionalmente, la mayoría de las municipalidades ganaron un incentivo monetario por una vez que operaba según la prontitud con que efectuaran el traspaso. La subvención, por su parte, se estableció en un nivel que superaba en 30% el nivel de subvención implícito existente a esa fecha,<sup>10</sup> y en 61% a las subvenciones que entonces se entregaba a las escuelas particulares subvencionadas.

El aumento de la subvención para las escuelas particulares subvencionadas fue de tal magnitud que éstas iniciaron un período de gran auge,

<sup>10</sup> decir, el gasto fiscal dividido por el número de alumnos.

que se refleja en el aumento de establecimientos de este tipo desde 1.674 en 1980, hasta 2.643 en 1985.

### La Detención del Proceso en 1983

En 1983 el proceso de trasposos se encontraba avanzado en alto grado. Se habían traspasado 5.692 establecimientos que representaban un 87% del total de establecimientos inicialmente fiscales. Se habían traspasado 65.234 profesores, equivalentes a 78% del total, y 1.618.904 alumnos, que representaban el 83%.

En 1983 se suspendió la acción de trasposos, quedando bajo dependencia del Ministerio 841 establecimientos, 19.528 profesores y 331.110 alumnos.

Durante el período de suspensión de los trasposos, empezaron a generarse una serie de problemas que pusieron en jaque la modernización de la educación.

El primer problema fue la aparición de los déficit municipales.

A contar del mes de junio de 1982 se interrumpió la indexación de la subvención. Desde esa fecha, se reajustaron las subvenciones a la par con los reajustes salariales del sector público.

Es pertinente referirse en este punto, a los efectos de una subvención indexada en la economía en general y en la educación en particular. La indexación de un ítem de gasto tan importante como es el de subvenciones en educación, que en el presupuesto 1987 representa un 10% del Presupuesto Fiscal total, excluido el servicio de la Deuda Pública, introduce una tremenda rigidez en el Gasto Público. Cuando se hace necesario efectuar un ajuste en éste, como fue el caso en la época a que se está haciendo referencia, indexaciones como ésta resultan serios escollos. Ahora bien, cuanto más tardan estos ajustes en efectuarse, más se afecta la economía y, en definitiva, de mayor magnitud resultan.

Por otra parte, ya se ha discutido la importancia de que el nivel de las subvenciones pueda ser "administrado" por el gobierno no sólo por razones de interés económico general, sino incluso para optimizar la calidad de la educación en el largo plazo. Si la subvención está indexada, los márgenes para dicha posibilidad de "administración" desaparecen.

Las municipalidades habían ido administrando sus establecimientos en condiciones muy favorables. En efecto, una subvención indexada en UTM daba holguras que pavimentaban el camino para lograr al menos un financiamiento a ras. Al suspenderse esta indexación, aun cuando la evolución del principal ítem de gasto en sus presupuestos educacionales —los salarios—, podía perfectamente sujetarse al ritmo de evolución de la

subvención, asomaron tímidamente los primeros déficit en 1982 por un monto total de 180 millones de pesos.

Ante esto, los alcaldes pidieron apoyo al nivel central. La decisión era trascendental porque influiría decisivamente en la credibilidad del sistema de subvenciones.

Se optó por cubrir los déficit.

En 1983, los déficit ya eran 450 millones de pesos. Volvieron a ser cubiertos por el nivel central, y en 1984 se empinaban ya a 1.143 millones, para elevarse en 1985 a 1.705 millones de pesos.

En 1982, 68 municipalidades solicitaron y recibieron aportes desde el nivel central para cubrir sus déficit. En 1985, 208 municipios recibían estos aportes. Las 68 municipalidades que en 1982 presentaban déficit, tenían una importante participación rural en sus sistemas. La ruralidad, como se verá luego, era más difícil de financiar. En 1985, 47 municipios claramente urbanos estaban presentando déficit.

El manejo municipal en este período se desvió, en muchos casos, de los principios de una eficiente administración. Por ejemplo, municipalidades que presentaban baja relación alumnos por profesor, y que exhibían déficit financieros, contrataron más profesores, aumentando su déficit.

Estos hechos sugieren claramente que en ese período se dejó de creer que el sistema de subvenciones se aplicaba en serio y como resultado, dejaron de operar sus incentivos.

Un segundo problema que surgió en este período fue una fuerte presión para igualar las rentas de los profesores. Los que permanecían como empleados fiscales, tuvieron mejoramientos de rentas por aplicación del D.L. 3.551 de 1981.<sup>11</sup> Ante esto, el profesorado municipal reclamó un tratamiento equivalente. Se creó una asignación paralela a los recursos para subvenciones que pagaba directamente el Fisco, tanto a los profesores de establecimientos municipales como a los de particulares subvencionados, y que era equivalente a la del D.L. 3.551. Esto introducía una severa perturbación en el sistema por tres motivos. En primer lugar, porque el Estado pagaba ahora, además de una subvención por alumno a los establecimientos, un sobresueldo a los profesores, con toda la confusión que ello llevaba consigo y dando la señal a los profesores de que, independientemente de su desempeño, el Estado estaba garantizando y vigilando sus rentas; el segundo motivo era que el Estado estaba entregando la señal de que los sueldos de los profesores estaban regidos por una norma de aplicación general y que

<sup>11</sup> Este cuerpo legal establecía el calendario de mejoramientos de remuneraciones de la escala única, el que podía anticiparse en aquellos servicios que redujeran dotaciones. El Ministerio de Educación, entonces, iba cumpliendo ese calendario.

debían atenerse a una regla igual para todos, nuevamente independiente del desempeño personal y de los resultados financieros del establecimiento; en tercer y último término, algunos profesores, sea municipales o particulares, podían haber experimentado mejoramientos de cualquier especie previamente, sin que nadie pudiera enterarse a esas alturas, y recibir esta asignación estatal por otro lado; más aún, había profesores que ya no trabajaban en un establecimiento pero que recibían a través de él su asignación. Como se puede apreciar, ante estas perturbaciones cualquier política de remuneraciones que intentara aplicar un establecimiento quedaba desvirtuada y, por supuesto, se alteraban gravemente los incentivos del sistema de subvenciones ante la absoluta impermeabilidad del sistema para transmitirlos a los profesores.

El tercer problema grave surgido en este período fue la prohibición explícita a los alcaldes de despedir gente. Se ha establecido ya que es esencial para el funcionamiento del sistema de subvenciones que exista libertad para administrar el personal en los establecimientos. Con esta prohibición, sumadas las presiones para igualar rentas y el hecho de que los déficit se cubrían por el nivel central, transformando de hecho la modalidad de entrega de recursos a una basada en las "necesidades del servicio", los incentivos del sistema de subvenciones se perdían irremisiblemente.

Por otra parte, la imagen de la municipalización, ante el surgimiento y fortalecimiento de esos conceptos que le eran contrarios, se debilitaba paso a paso, especialmente ante los profesores mismos.

Un cuarto problema de gravedad que se presentó en este período fue la introducción al D.L. 3.476 de 1980, Ley de Subvenciones a la Educación, de la letra h) de su artículo 3°, la cual establecía que un establecimiento particular subvencionado requería, para prestar servicios de educación, de una declaración del secretario ministerial (SEREMI) de Educación, de que "no existía exceso de oferta" en el área. Obviamente el privado que se estuviera instalando no habría querido hacerlo donde "existía exceso de oferta", salvo que creyera que habría competido con éxito, para beneficio de los educandos. La disposición en cuestión era claramente atentatoria contra la libre entrada a la actividad. El argumento que se enarbolaba para mantener esta disposición era que la entrada de un privado exitoso a un área le quitaría alumnado a la municipalidad provocándole un déficit. Tal argumento, no obstante, contravenía la esencia del sistema de subvenciones, puesto que si en la competencia, el particular que se hubiera instalado le hubiera quitado alumnado al municipio, ese alumnado se habría estado beneficiando con la mayor calidad y el municipio habría debido competir mejor o reducir gastos.

A esta disposición, que acaba de ser derogada, se han sumado frecuentemente obstáculos que las municipalidades pueden poner, a través de negación de permisos, a la instalación de competidores.

Cabe hacer presente que la mayoría de los SEREMI de Educación declararon que había excesos de oferta y por lo tanto impidieron la entrada de particulares. Incluso se llegó al extremo, en una región, de dictarse una resolución que rezaba "en toda esta Región no existen necesidades insatisfechas de infraestructura educacional", y luego se presentaron proyectos de construcción de escuelas públicas en la misma región, y se han financiado con Programa FNDR-BID.

El último problema surgido en esta etapa fue el de la educación rural. El problema era que la subvención estaba calculada para financiar un establecimiento con una relación alumnos por profesor normal, del orden de 30. Pero en sectores rurales, tal relación muchas veces es inalcanzable.

### La Corrección y Reanudación de los Traspasos en 1986

En los meses de agosto, septiembre y octubre de 1986, se traspasó la totalidad de las escuelas que permanecían en el sector fiscal.

En 1985 se habían empezado a corregir los problemas que habían surgido a partir de 1982, y se hubo de abordar otros que se presentaron a raíz de estas difíciles enmiendas.

Una primera acción fue el tratamiento de los déficit. Se realizó un estudio para determinar el origen de éstos en el cual se descartaron dos hipótesis que existían: que los déficit tenían como causa la ruralidad y que los déficit tenían como causa la desindexación de las subvenciones. El estudio concluyó que la causa principal y casi exclusiva de los déficit era el exceso de profesores en relación con el número de alumnos.

Tener exceso de profesores en relación con el alumnado tenía tres efectos que atentaban contra la calidad de la educación: el primero, que puesto que tal exceso generaba déficit, el Estado debía gastar recursos en cubrir esos déficit en lugar de usarlos en mejorar la subvención; el segundo, que los recursos de los establecimientos se distraían en financiar los sueldos de personal que no se necesitaba, sustrayéndose de usos que permitirían mejorar la calidad de la educación como podría haber sido el mejoramiento de remuneraciones para atraer a los mejores profesores del país al sistema, con adecuadas rentas, y el tercero que puesto que este exceso era la causa fundamental de los déficit, para mantenerlo había que continuar financiando dichos déficit, lo que anulaba los incentivos del sistema de subvenciones, con lo que se alejaba la esperanza de mejorar la calidad de la educación.

Se tomó, entonces, la decisión de terminar los déficit. Para ello, se puso en práctica un plan en etapas. La primera fue limitar los recursos para cubrir déficit. Se entregó un monto a cada intendente regional para que lo distribuyera entre los municipios deficitarios, y la región como un todo debía enmarcarse en ese nivel de déficit. Luego se programó una reducción gradual de estos recursos, los que desaparecieron en febrero de 1988. Paralelamente, se levantaron las restricciones que impedían a los alcaldes administrar descentralizadamente su personal.

Como resultado de estas medidas, los déficit se fueron reduciendo conforme a lo programado, y los profesores excedentes fueron siendo exonerados gradualmente.

En este punto es conveniente hacer algunas consideraciones relacionadas con los despidos de profesores. Las municipalidades tenían, como promedio, una relación alumnos por profesor de 24. Los establecimientos que permanecían bajo dependencia del Ministerio y que se traspasaron en 1986, presentaban una relación de 16 alumnos por profesor. Entretanto, los establecimientos particulares subvencionados exhibían una relación de 38 alumnos por profesor. La norma ministerial admite 45 alumnos por curso, con derecho a subvención.

Por otra parte, cuando se estudiaron las causas de los déficit, no se encontró correlación negativa, ni positiva significativa, entre el puntaje obtenido por los establecimientos en la Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER) y la relación alumnos-profesor.

Estos hechos sugerían fuertemente que los profesores que no eran financiados con las subvenciones, no estaban tampoco aportando a la calidad de la educación impartida por los establecimientos.

La salida del sistema de estos profesores era, por otra parte, paso obligado para volver a establecer un sistema que incentive a sus actores a optimizar la calidad de la educación con los medios disponibles.

La disyuntiva, entonces, era incurrir en el costo de despedir profesores para hacer posible la modernización de la educación y la correspondiente optimización de la calidad de la educación, o renunciar a la modernización y, correlativamente, renunciar al objetivo de mejorar la calidad de la educación. Lo que se hizo, entonces, fue optar por la primera alternativa.

El segundo problema era el de las asignaciones paralelas al pago de subvenciones. Para eliminar esta asignación y las perturbaciones por ella acarreadas, se reajustaron las subvenciones en un porcentaje que equivalía al reajuste por concepto del D.L. 3.551 y se eliminó la asignación ad hoc que existía. Pero al hacerlo, la norma estableció una condición que, a su vez, creó un problema nuevo que hubo de ser abordado repetidas veces con posterioridad. En efecto, la norma estipuló que la totalidad de los recursos

que percibiera el establecimiento por concepto del reajuste de la subvención que ella otorgaba, debía destinarse a remuneraciones del personal. Tal disposición tenía varios inconvenientes: seguía entregando señales de la existencia de regulaciones centrales de las rentas, con prescindencia de los rendimientos individuales; por otra parte, existía un problema de indeterminación del efecto del reajuste, puesto que la base sobre la cual debería calcularse tal efecto, mes a mes, es cambiante, ya que es la asistencia promedio; como las rentas no podrían cambiar de igual forma, la norma hubo de ser interpretada para aplicarse con el efecto calculado a una fecha determinada. Esto pudo afectar posteriormente a establecimientos cuya asistencia haya caído. Un tercer inconveniente fue que creó una nueva bandera de lucha atentatoria contra la esencia del sistema de subvenciones, a saber, que los efectos de los reajustes de subvenciones se destinaran a remuneraciones íntegramente. Este problema se presentaría repetidas veces en posteriores reajustes hasta que, luego de algunas transacciones en porcentajes inferiores a la totalidad de los reajustes del caso, se alcanzó un consenso en cuanto a que los reajustes deben ser de libre disponibilidad, coherentemente con la libre administración de la política de personal que deben tener los establecimientos para que el sistema opere con los incentivos adecuados y sea viable.

En cuanto a la ruralidad, el problema se resolvió estableciendo que los establecimientos que se encuentren a más de 5 km, tanto de un radio urbano como del establecimiento más cercano, tendrán una subvención diferente por alumno, diferencia que tenderá a cero si el alumnado es más abundante.

Pero durante este período de correcciones y reanudación de la modernización surgieron nuevos problemas que amagaban la estabilidad del sistema de subvenciones.

El primero de ellos fue el planteamiento de que las subvenciones eran insuficientes para la Educación Media Técnico Profesional. En estricto rigor, nunca es correcto afirmar que una subvención es "insuficiente". En efecto, estrictamente hablando, a cualquier nivel de subvención, por bajo que éste sea, se puede definir un nivel de calidad que le corresponda y con el cual el sistema podría funcionar. Entonces, cuando se alega "insuficiencia" de un cierto valor de una subvención, lo que se está planteando, en realidad, es un deseo de aumentar el estándar de calidad para el que está "calibrado" el sistema. Por otra parte, como siempre todo el mundo está de acuerdo en que sería deseable una mayor calidad, la cuestión del valor de las subvenciones no es un problema trivial y requiere tener en cuenta tanto las posibilidades fiscales como los efectos que pueda tener un valor u otro tanto

en la economía como en la calidad de largo plazo de la educación como ya se ha discutido.

No obstante, el planteamiento de la "insuficiencia" del valor de las subvenciones de la modalidad Técnico Profesional ha tenido un asidero concreto. Se ha planteado que, para "estándares comparables" de calidad (hasta donde sea posible pensar en este concepto), los costos de la Educación Técnico Profesional son mayores que los de la Científico Humanista, por la necesidad de insumos, herramientas, inversión en equipos y maquinarias, etc. Considerando, entonces, que la subvención para ambas modalidades es del mismo valor, estaría claro que la calidad de la Educación Técnico Profesional tiene un estándar inferior a la Científico Humanista.

Ante esta situación, se ha propuesto subir la subvención correspondiente.

Sin embargo, como contraargumento, existe la aprensión de que, si se aumentara el valor de esta subvención, algunos establecimientos científico-humanistas podrían sentirse tentados a transformarse en Técnico Profesionales, manteniendo un sesgo Científico Humanista en la educación a impartir, de modo que sus costos aumentarían en proporción menor que la subvención y que la educación entregada siguiera respondiendo a la preferencia Científico Humanista de su demanda. Como esto es difícil de delimitar, podría llegarse a que ante una mayor subvención, la generalidad de la Educación Media subvencionada se transformara en "Técnico Profesional sesgada a Científico Humanista", con lo que el efecto práctico sería un alza de la subvención de media sin diferencias. La decisión que se estaría tomando, entonces, en la práctica y sin saberlo, si se aumentara la subvención para técnico profesionales, sería, posiblemente, un aumento general de la subvención para Educación Media.

Pero en el intertanto, existiendo la percepción generalizada de que la Educación Técnico Profesional tendría una subvención "insuficiente", se ha configurado una situación seriamente distorsionada en esta modalidad de la enseñanza.

En primer lugar, se han aceptado convenios con corporaciones privadas sin fines de lucro, en general, ligadas a organizaciones gremiales de empresarios, para que éstas se hagan cargo de establecimientos técnico-profesionales originalmente fiscales. Aceptándose el diagnóstico de la "insuficiencia" de la subvención, estos convenios se hicieron al margen de este sistema, sobre la base de mantener un presupuesto igual al gasto que efectuaba el Ministerio en el establecimiento.

Los incentivos operaron. Estos establecimientos gradualmente redujeron el número de alumnos, y con el presupuesto garantizado, normalmente indexado al IPC, fueron configurando establecimientos "modelos",



pero con una menor cantidad de alumnos, de modo que el monto de recursos por alumno llegó a niveles imposibles de pensar como valor generalizado para el sistema.

El efecto demostración de esta situación privilegiada alcanzó a las municipalidades, las que demandaron un tratamiento equivalente para los establecimientos de este tipo que se les traspasaran en 1986, el cual se les otorgó, aunque con algunas correcciones.

Por contraste, los establecimientos técnico-profesionales particulares subvencionados están operando con el sistema normal de subvenciones.

Esta situación será difícil de resolver por cuanto establecimientos que llevan varios años operando a niveles irreales para lo que es posible sostener como sistema general, se han ido consolidando y habituando a ese nivel, lo que obstaculiza seriamente su corrección. Por otra parte, la situación existente debe solucionarse, puesto que ella tiene distorsiones de magnitud y desproporciones tan serias, que entran la puesta en práctica de un sistema impersonal que pueda desarrollarse normalmente.

Otro problema que ha emergido en este período ha sido el crecimiento descontrolado de la oferta de determinados tipos de educación que deberían ser excepciones. Es el caso de la Educación Especial Diferenciada, y de los Internados.

Las correspondientes subvenciones son, en el primer caso, más del doble de la general, y en el segundo, adicional a ésta. Estas características han hecho que resulte atractivo crear establecimientos orientados a esos servicios, los cuales pueden encontrar una demanda muy superior a la existente en la actualidad. De mantenerse esta tendencia expansionista, el Fisco no estará en condiciones de financiar el gasto correspondiente sino a través de un menor crecimiento nominal de las subvenciones generales. En otras palabras, es indispensable dominar esta situación para que no termine afectando la calidad de la educación.

Aparte este efecto financiero, debe tenerse presente que el sobreuso de la Educación Diferenciada puede redundar en daños a niños que, estando en un límite psicológico en el que podrían ser tratados como casos normales, resulten ingresados a establecimientos especiales. Otro tanto, aunque con menor daño, puede ocurrir con alumnos que, pudiendo permanecer en el seno de sus familias, sean inducidos a internarse.

Otro problema fue el Estatuto Docente. Existía, como una antigua aspiración del profesorado, que se había transformado en una norma a través de la Carrera Docente establecida por el D.L. 2327 de 1978, aunque nunca se pudo materializar, la idea de que el profesorado tuviera condiciones laborales especiales, con carreras esquemáticas, horarios especiales, regímenes especiales de provisión de cargos, derechos a traslados y otras

normas de similar tenor. Esta concepción, por otra parte, no calzaba con la descentralización de la educación, ni menos con el sistema de subvenciones por alumno atendido. Era una concepción consistente con un sistema estatal centralizado y con presupuestos sobre la base de las necesidades de cada establecimiento, necesidades que habrían estado dadas por las remuneraciones que correspondieran al personal, con independencia de su desempeño.

Tras arduas deliberaciones, se promulgó la Ley N° 18.602, que introduce ciertos tratamientos especiales al gremio apartándose en algún grado de la legislación laboral común. La ley en cuestión no deja de introducir una dificultad importante a la administración de los establecimientos, especialmente a los municipales. Con todo, sus disposiciones no llegan a hacer inviable la administración del personal en los mismos.

Finalmente, es conveniente destacar un último problema que se presentó en este período, y que dio origen a esfuerzos para resolverlo con nuevos inconvenientes que ilustran las dificultades de alcanzar un manejo razonable de una entrega masiva de subsidios como es ésta.

Se detectó que sistemáticamente la asistencia media declarada por los establecimientos en los días en que recibían una visita inspectiva era inferior a la declarada en el resto del tiempo.

Este fenómeno sugería una práctica extendida de una sobredeclaración de asistencia.

Ante esto, se creó un concepto para corregir los datos de asistencia según las discrepancias de asistencia entre las observadas en los días de inspección y las declaradas en el mes respectivo por el establecimiento.

Puesto que la variable observada es aleatoria, se estipuló que se tomaría en cuenta el promedio de varias discrepancias y que habría un grado de tolerancia, introduciéndose correcciones gradualmente en la medida que la discrepancia fuese más significativa, hasta, ante discrepancias de consideración, tomar como dato el obtenido en las visitas inspectivas.

Así, se establecía un sistema que era una proxis de un test de hipótesis.

Pero al transcurrir cierto tiempo de aplicación, algunos responsables de establecimientos hicieron ver que solía ocurrir que las visitas inspectivas aumentaban en días de tormenta en los que era lógico presumir que la asistencia sería de verdad inferior al promedio del mes. Con esto, las correcciones tenían un claro sesgo que no correspondía a lo que la norma pretendía corregir.

Ante este inconveniente se introdujo una nueva corrección que "estandariza" las discrepancias observadas cada día en el área correspondiente. Es de esperar que con eso terminen las dificultades, pero el punto

parece revelar que ante sistemas tan artificiales como el que nos ocupa, existe mucho espacio para que personas con objetivos diferentes a los que suponen los fundamentos de un programa de subsidios, introduzcan distorsiones en él que pueden llegar a afectarlo.

### **Un Sistema de Evaluación de la Gestión Educativa**

La modernización de la educación tiene por objeto mejorar la calidad de la educación. Esto requiere de un programa sistemático de evaluación de la gestión educativa.

Aún puede ser prematuro pretender obtener conclusiones de evaluaciones de la modernización, pero es necesario empezar a efectuar mediciones sistemáticas de calidad de la educación para poder obtener conclusiones y efectuar correcciones, a plazo mediano.

La Prueba de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER)<sup>12</sup> fue creada para estos efectos y se aplicó entre 1982 y 1984. Sin embargo, después se ha interrumpido su aplicación.

El PER es una evaluación orientada al diagnóstico y a la entrega de apoyo para mejorar la prestación del servicio a quienes lo imparten. Es una evaluación del grado de los objetivos específicos de las asignaturas principales y entrega, además de los resultados, absolutos y comparados, de la evaluación misma, información que apoya el mejoramiento a los distintos niveles que influyen en la prestación del servicio.

Los resultados de esta evaluación están orientados a apoyar la toma de decisiones a distintos niveles. En primer lugar, informa al apoderado del resultado de su pupilo, del resultado del curso, del establecimiento, de establecimientos similares y del total del país. Esta información permite al apoderado formarse una idea cabal no sólo del rendimiento comparado de su pupilo, sino también del establecimiento, y es de incalculable valor para la toma de una decisión difícil, como es la selección y mantención, de un establecimiento para educar a sus hijos.

A los profesores se les informa de los resultados que están obteniendo sus cursos, incluyéndose las comparaciones pertinentes. Los resultados se especifican a nivel de cada objetivo propio de su asignatura. Conjunta-

<sup>12</sup>Véanse las publicaciones "Antecedentes para la interpretación de Resultados PER - 1984" y "Orientaciones Pedagógicas que Emergen del Análisis de Preguntas de las Pruebas de Matemáticas, Castellano y Desarrollo Afectivo del PER - 1984".

mente, se les imparten orientaciones pedagógicas para mejorar la educación entregada.

A los directores se les facilitan los resultados de los cursos en una forma más global que a los profesores, incluyendo las comparaciones relevantes. Esta información es valiosa tanto para evaluar el trabajo efectuado por los profesores, como para orientarlos a futuro. Es una valiosa ayuda para evaluar rendimientos.

Finalmente, se entregan informes al Ministerio, tanto orientados al nivel central como a los niveles regional y provincial; otro tanto se hace a nivel comunal. Cada uno de estos informes tiene el nivel de agregación que sea relevante según el destino de los mismos.

Esta herramienta, como se ve, es muy valiosa para el sistema de subvenciones; las fuerzas que en dicho sistema impulsan a los establecimientos a impartir una educación de mejor calidad operarán más certeramente con la información que entrega el PER. Los padres y apoderados seleccionarán los establecimientos de sus pupilos con un mejor conocimiento de la calidad de educación que éstos entregan. Los directores de los establecimientos podrán apreciar mejor qué profesores están haciendo un buen trabajo y cuáles no.<sup>13</sup> Cada profesor podrá apreciar mejor si está en buen camino o si debe enmendar el rumbo, y recibirá las orientaciones para mejorar su desempeño.

Desgraciadamente, el PER no se ha aplicado en forma sistemática, sino sólo en los años señalados. Por otra parte, no se ha dado la debida difusión a sus resultados. El Programa ha sido resistido por temor a la evaluación que él permite hacer de los educadores. En este aspecto debe entenderse que los maestros se deben a la educación de los niños y, en consecuencia, deben aceptar y apoyar un sistema de evaluación que, si bien les incomodará a veces porque les exigirá superación, hará esto en pos de mejorar la calidad de la educación impartida, que debe ser la meta superior de su labor de educadores.

### Tareas Pendientes

Bajo este presuntuoso título no se puede pretender exhaustividad en cuanto a la previsión de tareas a abordar a futuro, pero se mencionarán

<sup>13</sup>En estas evaluaciones hay que ser cuidadosos. Un buen porcentaje de logro de los objetivos en una materia puede ser resultado de una buena labor del profesor o de una muy alta calidad de alumnos producto, por ejemplo, de un método muy exigente de selección de éstos. Un establecimiento de "puertas abiertas", en cambio, tenderá a obtener puntajes inferiores.

algunas que son importantes en Chile para continuar el avance, consolidación y perfeccionamiento de la modernización de la educación.

La primera tarea es consolidar el sistema de subvenciones en los establecimientos municipales. Esta es una labor que, en realidad, se está realizando actualmente, y se va ejecutando día a día; sin embargo, ella no podrá considerarse cumplida sino hasta que transcurra mucho tiempo con el sistema funcionando plenamente, de modo que se forme y generalice una mentalidad coherente con los principios del sistema de subvenciones.

Para ello, una primera condición es que se consolide el término de los aportes para déficit desde el nivel central —lo que ya está materializado, en conocimiento y aceptación de los municipios y los giros terminaron en febrero de 1988. Los administradores municipales deben enmarcar sus presupuestos de gasto en los ingresos operacionales de los establecimientos, salvo que la municipalidad decida suplementar esos aportes con recursos propios, lo que, por cierto, es deseable y legítimo si tales recursos se destinaran efectivamente a usos que aumenten la calidad de la educación impartida.

Una segunda condición para esta consolidación es que se reconozca y acepte la absoluta autonomía e independencia de los municipios para administrar el personal de los establecimientos. Esto significa libertad para seleccionar su personal, para contratarlo y para despedirlo; autonomía total para definir las cantidades y tipos de personas a mantener, y para negociar con ellas las remuneraciones y demás condiciones de trabajo. Debe aceptarse que cada establecimiento defina descentralizadamente sus políticas de remuneraciones, y que pueda diferenciar a nivel individual para que queden relacionadas con los desempeños de cada persona.

Este reconocimiento hoy existe formalmente y se respeta en la generalidad de los casos. Sin embargo, siempre es un tema sensible. Para que esta autonomía se consolide, es conveniente que se retire el tema lo más posible de las vitrinas políticas. A ello contribuye que las municipalidades encomienden a corporaciones separadas de ellas la administración de las escuelas; sería beneficioso, también, que no se administraran todas las escuelas de una comuna como un conjunto único por un solo ente, sino se las dispersara en distintas corporaciones. Para que esto último sea posible, las corporaciones deben evitar crear burocracias para esta administración, a través de delegar las más funciones posibles a los propios establecimientos.

Una cabal consolidación del sistema de subvenciones en el ámbito municipal supone que el equilibrio financiero se logre no sólo a nivel de cada municipalidad en forma consolidada, sino a nivel de cada establecimiento. En efecto, subsidios cruzados entre escuelas sólo ocultan ineficiencias en algunas de ellas y conspiran contra una eficiente administración.

Logrado este equilibrio a nivel de cada establecimiento, debe exigirse a los mismos máximos excedentes con los cuales financiar mejoramientos de calidad.

En el otro aspecto en que debe avanzarse en el ámbito municipal es en el financiamiento de inversión. Hoy en día, la inversión en escuelas públicas se está financiando mayoritariamente con recursos fiscales independientes de las subvenciones. Esto supone la confección de una planificación centralizada para priorizar proyectos. Por otra parte, al municipio en cuya comuna se localiza una nueva escuela, ésta le es dada exógenamente.

Es claro que una de las decisiones importantes propias de la administración de un sistema es la de si invertir o no, cuándo hacerlo, por qué montos, en qué proyectos específicos, etc. El administrador de las escuelas municipales debe decidir qué proyecto es más rentable para su sistema: equipar las escuelas existentes o crear nuevas, etc. Por otra parte, es posible que una decisión exógena en este aspecto le obligue luego a tener que cerrar la nueva escuela por ser deficitaria.

Por ello, los recursos que el Fisco tenga incorporados en sus proyecciones para invertir en el sector, debieran destinarse a aumentar las subvenciones, para que las municipalidades decidieran las inversiones pertinentes, financiándolas con cargo a sus ingresos por este concepto o con otros recursos municipales, si los proyectos del sector lo ameritan.

De esta forma, el Estado, en lugar de planificar centralmente el desarrollo de la infraestructura, inducirá que descentralizadamente se decida tal desarrollo. El valor de la subvención será una señal que el Estado entregará a los administradores de la educación —municipales y privados—, de modo que inviertan cuando, dado ese valor, el proyecto resulte rentable. Esta concepción es coherente con el régimen de subvenciones, en tanto la actual, de inversión centralizada, es inconsistente con el mismo.

A propósito de inversión municipal en escuelas, es pertinente recordar que la municipalidad también debe observar el principio de subsidiariedad. En efecto, tal principio señala que las organizaciones de ámbito más general no deben invadir el terreno de las de ámbito más reducido y sólo deben emprender las iniciativas que, por su naturaleza, no puedan ser emprendidas por éstas. En este aspecto cabe señalar que, hasta la fecha, las municipalidades no han observado en absoluto el principio de subsidiariedad del Estado; por el contrario, han invadido agresivamente los espacios que se han generado, por ejemplo, por la expansión urbana, desalentando con ello la iniciativa privada.

La segunda tarea es limitar la entrega de subvenciones de Educación Especial Diferenciada y de Internado. Para ello, sin embargo, no debe recurrirse al expediente más fácil, pero nefasto, de limitar la entrada a

prestar el servicio. Tal camino es seriamente atentatorio contra la competencia y genera, por lo tanto, cavernas protegidas para amparar ineficiencias de los privilegiados que ingresan al "club". El camino a seguir es más duro pero más sano: debe otorgarse una cantidad limitada de subvenciones, adicionales a las generales, a los establecimientos que seleccionen aquellos estudiantes, entre los que requieran ese tipo de servicios, que tengan una más desmejorada situación socioeconómica, establecida mediante un proceso regional de postulación y priorización con criterios objetivos e impersonales. Esto implica que los establecimientos de estos tipos cobrarán sus servicios a los estudiantes que, requiriéndolos, tengan una situación socioeconómica más holgada.

La tercera tarea es dar una solución semejante a la Educación Media Técnico Profesional. Es necesario establecer subvenciones que, en una cantidad limitada para cada región, y de monto diferente según las distintas especialidades que se engloban en esta modalidad —agrícola, industrial, técnica y comercial—, se entreguen en forma adicional a la de Educación Media Científico Humanista. Para ello, los estudiantes deben presentar sus postulaciones y antecedentes socioeconómicos objetivos, para que se efectúe una priorización y selección de los que darán lugar al beneficio. Los establecimientos a los que ellos asistan, recibirán las subvenciones adicionales correspondientes, pudiendo estipular cobros a aquellos alumnos que por gozar de una mejor situación socioeconómica, no hayan sido priorizados.

Las postulaciones podrían presentarse a través de los propios establecimientos educacionales, sin que ello condicione la selección del establecimiento al que en definitiva decida asistir el alumno que obtenga el beneficio.

Además de configurarse un sistema como el descrito, es necesario terminar en algún plazo los convenios hoy existentes con corporaciones privadas y regularizar la situación de municipios que hoy están recibiendo, aparte de las subvenciones, montos especiales fijos por estos establecimientos, diferentes de uno a otro sin más regla que el valor histórico. Esto significará, con toda probabilidad, algún grado de renuncia por parte de las corporaciones. Con todo, tal renuncia tal vez sea más aparente que real, si se tiene en consideración que una situación tan incoherente como la actual es vulnerable en algún plazo; entonces, puede resultar conveniente incluso para corporaciones que hoy dispongan de un arreglo aparentemente ventajoso, renunciar a parte de dichas ventajas para integrarse a un sistema como el descrito, que tendrá de todos modos un cuantioso apoyo monetario estatal, y que será defendible y mantenible como sistema estable.

Una contribución, por otra parte, a atenuar las mencionadas eventuales renunciaciones, puede ser compensarlas con la entrega en propiedad de los locales e instalaciones estatales con que están operando estos establecimientos.

Una ley que permite la materialización de las dos tareas anteriores ha sido recientemente promulgada.

Una tarea recientemente materializada fue una ley la derogación de la letra h) del artículo 3° de la Ley de Subvenciones, para restituir la completa libertad de instalar establecimientos a cualquier persona o entidad que reúna los requisitos objetivos para ser declarada cooperador de la función educacional del Estado, y cuente con tal declaración por lo tanto.

Pero no basta con la citada derogación. Se necesita además erradicar las prácticas atentatorias contra el ingreso de nuevos competidores como las negativas injustificadas de permisos municipales o las exigencias desmedidas de condiciones previas para las autorizaciones del caso.

Una quinta tarea pendiente es simplificar la frondosa normativa que, mediante normas de carácter reglamentario o, incluso, por simples resoluciones administrativas, han configurado una verdadera maraña que entraba seriamente la fluida administración de los establecimientos. Muchas de estas regulaciones fueron concebidas antes de la puesta en marcha de la modernización y se encuadran en otra filosofía y otra política, pero aun hoy siguen surgiendo normas que revelan una imperfecta aplicación de un sistema de administración descentralizada, y una cierta desconfianza de lo que puedan realizar establecimientos privados y municipales por sí mismos en un esquema de libertad. Muchas de las regulaciones vigentes constituyen claros resabios de una mentalidad centralista de administración, en la que el nivel central estatal concibe los mejores modos de impartir la educación, y los impone a todos los establecimientos. Es necesario dejar espacios a la libertad y a la creatividad de todas las personas que participan en la educación chilena, y no intentar monopolizar esa creatividad en unos pocos funcionarios privilegiados de nivel central. Miles de ojos ven más que unas pocas decenas y la competencia permite seleccionar las innovaciones más valiosas, y las difunde a través del sistema completo. Además, las realidades particulares muchas veces requieren de soluciones particulares que ni la mente más imaginativa y genial podría descubrir desde una perspectiva general.

La limpieza de esta maraña habría que "darla a trato". Es una labor ardua que deberá efectuarse para dar fluidez al sistema.

Por cierto, la normativa actual entorpece la gestión educativa, pero no por ello se piense que se cumple al pie de la letra. Es más, deben ser contados con los dedos de la mano los establecimientos que cumplen



cabalmente todas y cada una de las normas existentes. Las de planta física por sí solas, y sólo por poner un ejemplo, ya resultan de difícil observancia y, en ciertos casos, de inconveniente observancia. El problema es que por normarlo todo, se hacen imposibles tanto el cumplimiento como el control de las normas.

Por cierto, contados establecimientos, entre los que tenía el Fisco, cumplían las normas en un grado importante.

Las normas que deben existir deben ser las que realmente importan y estar calibradas a mínimos indispensables. El juicio de cuáles son estos mínimos indispensables no es fácil, pero una buena guía, ya se ha dicho, es contrastar los mínimos concebidos con la realidad existente, la realidad ostenta un poderoso argumento: funciona. Muchas veces lo que en un escritorio confortable, en una oficina con aire acondicionado y calefacción, en el centro de Santiago, parece un mínimo indispensable, no tiene nada que ver con la realidad en terreno ni con las reales posibilidades del país. Hay que evitar que tales "mínimos" divorciados de la realidad se conviertan en normas.

Dentro de las normas que entorpecen la administración de las escuelas, ocupa un lugar destacado el Estatuto Docente. Además, él constituye una excepción injustificada en las normas laborales generales del país. Este punto es delicado, por cuanto no sólo mina la modernización de la educación, sino también la modernización laboral, cuya consolidación es un requisito crucial para que Chile salga del subdesarrollo.

La sexta tarea pendiente es la creación de una nueva subvención, que compita con la actual, destinada a colegios gratuitos, que se oriente a colegios "baratos". La subvención debe ser menor mientras mayor sea el cobro que haga el colegio, pero de modo que el ingreso total por alumno—colegiatura cobrada más subvención— sea mayor a mayores cobros. Que la subvención se reduzca al crecer los cobros es condición para que la ayuda estatal sea mayor a quienes revelan ser más pobres, a través de no demandar establecimientos de mayor calidad por no poder solventar el pago que ello requiere. Que el ingreso total por alumno, no obstante la subvención decreciente, crezca con el cobro, es condición para que la calidad del servicio ofrecido también crezca con él;<sup>14</sup> la mayor calidad será lo que inducirá a quienes puedan hacerlo a pagar por la diferencia.

Esta proposición persigue varios objetivos: el primero, ofrecer una alternativa a su alcance a las familias de ingresos intermedios, para que puedan mejorar la educación de sus hijos; el segundo, aumentar la cantidad

<sup>14</sup>A igual eficiencia, es de esperar que la calidad aumente con la cantidad de recursos disponibles.

total de recursos que el país como un todo destina a la educación sustrayendo la diferencial prácticamente en su totalidad del consumo; el tercer objetivo, abrir una fuente de ahorro fiscal, en la medida que esta nueva subvención desplace en algún grado a la de establecimientos gratuitos, que permita financiar incrementos futuros de todas las subvenciones, con el consiguiente incremento en el estándar de calidad de toda la educación chilena, y el cuarto y último, entregar incentivos para que los propios beneficiarios del programa social de mayor presupuesto del país, se autoclasifiquen en términos de demandar del Estado el monto exacto de ayuda que necesitan para educar a sus hijos. Mención especial merece el propósito de sanear legalmente, con este sistema, una situación de hecho de cobros que hoy se presenta con frecuencia en escuelas supuestamente gratuitas.

Hoy en día, las familias de nivel socioeconómico intermedio, enfrentan sólo dos alternativas extremas en cuanto a la educación que pueden dar a sus hijos. En efecto, pueden enviarlos a colegios gratuitos o a colegios cuyo cobro mensual es, a lo menos, una cifra del orden de \$ 7.000. Esta situación se produce por cuanto, al estar subvencionados los establecimientos gratuitos, pero no existir una subvención para colegios de cobro intermedio, los colegios pagados sólo pueden funcionar si se orientan a los grupos de mayores ingresos. En otras palabras, un colegio que cobrara una cifra mensual de, por ejemplo, \$ 3.000, poco más podría ofrecer que uno gratuito, ya que no accedería a la subvención, y por lo tanto, a las familias de sus alumnos les resultaría inconveniente realizar un esfuerzo tan grande por tan pequeña diferencia en educación.

Resultado de lo anterior es que el 95% de la población que se educa actualmente, lo hace en establecimientos gratuitos en tanto sólo el 5% de la población de mayores ingresos paga la educación de sus hijos.

La Constitución Política de la República de Chile, en el N° 10 de su artículo 19, asegura a todas las personas el derecho a la educación.

Establece la carta fundamental que "la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida". Para que tal pleno desarrollo sea posible, es necesario que la ley otorgue todas las facilidades para que recursos que puedan ponerse al servicio de la educación, lo hagan. En este sentido, la distorsión que impone la actual legislación que, al extremar las opciones que enfrentan los padres entre la educación gratuita subvencionada y la pagada sin subvención, desalienta el esfuerzo de aquellos padres de nivel socioeconómico intermedio a aportar recursos adicionales a la educación de sus hijos, los cuales contribuirían en forma clara a aumentar las oportunidades de éstos de lograr su pleno desarrollo, es atentatoria contra el derecho mencionado.

Por otra parte, establece el texto constitucional, en su inciso siguiente, "los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho".

La legislación actual, al introducir la ya señalada distorsión, obstaculiza el adecuado ejercicio de este derecho a los padres de nivel socioeconómico intermedio. En efecto, quienes, entre ellos, tienen capacidad económica para efectuar algún aporte a la educación de sus hijos, pero no la suficiente para afrontar el alto costo de la educación no subvencionada, la cual, como se ha señalado, ante la competencia de la educación gratuita, sólo encuentra mercado en los niveles socioeconómicos altos, y por ende, sólo es ofrecida a tales elevados costos, se encuentran imposibilitados de efectuar tales aportes por un efecto de la legislación. Teniendo estos padres, de acuerdo con la Constitución Política, no sólo el derecho preferente sino el deber de educar a sus hijos, y teniendo la educación como objetivo el pleno desarrollo como persona de ellos en aquella etapa de su vida, es indudable que la propia legislación, entonces, está obstaculizando el ejercicio de ese derecho e impidiendo el cabal cumplimiento de ese deber.

Por otra parte, puesto que la carta fundamental encomienda al Estado otorgar especial protección al ejercicio de ese derecho, es indudable que la actual legislación no es la más adecuada para el cumplimiento de esa misión estatal.

La medida aquí propuesta, entonces, responde más acertadamente al mandato constitucional al aumentar las opciones de los apoderados a través de la creación de esta nueva subvención orientada a establecimientos que cobren parte del costo de la educación impartida. La nueva subvención permitiría cubrir precisamente aquella parte del costo que no sería cobrada al educando.

Al coexistir con la subvención para establecimientos gratuitos, la subvención propuesta es consistente, además, con el siguiente inciso del N° 10 del artículo 19 de la Constitución Política, el cual señala que: "La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población".

En efecto, la proposición garantiza no sólo la total libertad de los apoderados en cuanto a elegir si envían a sus pupilos a establecimientos gratuitos subvencionados o de pago parcial con subvención complementaria, sino también mantiene el sistema gratuito en toda su vigencia.

Desde el punto de vista del gasto total del país en educación, en la medida en que los padres de algunos educandos que actualmente estudian gratuitamente, aporten algún nivel de recursos a la educación de sus hijos, y

puesto que la subvención que se les otorgará, sumada a su pago, dará una cifra por definición superior a la de la subvención de establecimientos gratuitos, el país como un todo estará incrementando los recursos canalizados hacia la educación. Tales recursos adicionales contribuirán positivamente tanto a la calidad de vida futura de los estudiantes que se encuentren en el caso señalado, como la contribución que ellos podrán hacer al progreso y desarrollo del país. Asimismo, en la medida que eventualmente ahorros permitan mejorar las subvenciones, los aportes de los apoderados que tienen alguna capacidad de pago harán posibles mejoramientos generales de la educación en el país.

En este aspecto, la subvención propuesta es absolutamente consistente con el último inciso de la norma constitucional a que se ha hecho mención, la que señala que "corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, ...".

La séptima y última tarea es la privatización de parte de los establecimientos municipales. En la primera parte de este artículo se ha establecido que los incentivos del sistema de subvenciones sólo operarán en toda su intensidad sobre establecimientos netamente privados, idealmente, con fines de lucro.

En la segunda parte, hemos visto el cúmulo de dificultades que ha encontrado la modernización en el sector municipal. Entretanto, el sector particular subvencionado se ha avenido perfectamente con el sistema y ha obtenido, como promedio, excelentes resultados. Hemos entrevisto, también, que algunas de las tareas pendientes para consolidar la modernización requieren de "cambios de mentalidad" y "alejamiento de las vitrinas políticas", los cuales resultan algo difíciles de lograr con los establecimientos dependiendo, directa o indirectamente, de alcaldes, cuya gestión está constantemente siendo enjuiciada desde tribunas políticas.

La verdadera consolidación del sistema, entonces, se logrará cuando las escuelas que lo integran sean, en su mayoría, privadas y el peso de las escuelas municipales no sea determinante en las respectivas comunas.

En esta privatización es de alta conveniencia integrar a los profesores. Para ello puede efectuarse un capitalismo popular que les dé participación en la propiedad y les permita, por primera vez en sus vidas profesionales, administrar con autonomía y libertad un colegio de su propiedad. La identificación de los profesores con su establecimiento y la fe que ellos tengan en la gestión que en él se está llevando a cabo, son elementos indispensables para obtener la máxima calidad de educación que el país puede alcanzar dados sus medios.

## Epílogo

El sistema de subvenciones por alumno con Administración Descentralizada que se está aplicando en la educación chilena es un sistema con sólidas bases conceptuales y que ofrece una esperanza realista y una solución eficiente a la crisis que enfrentan los sistemas educacionales en muchos países.

La puesta en marcha del sistema no ha estado exenta de tropiezos, pero se han superado los escollos con decisión y claridad.

Las tareas que quedan pendientes hacen pensar que Chile está sólo a mitad del camino, pero lo ya logrado inducirá un mejoramiento importante en la calidad de la educación. □