

BREVES DE POLÍTICA PÚBLICA



UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE - FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA
CENTRO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO - MAGÍSTER EN GERENCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. N° 13- SEPTIEMBRE 2011

EDUCACIÓN: CONTROVERSIAS SOBRE GRATUIDAD Y LUCRO

En Chile se han desarrollado en 2011 controversias sobre los fundamentos de la educación y sobre las modalidades de acceso a ella sin precedentes en la historia reciente, involucrando a las autoridades y a buena parte de la sociedad. El presidente Piñera, más de un mes después de desencadenadas las movilizaciones por la educación convocadas por los estudiantes universitarios, secundarios y el Colegio de Profesores, presentó el 5 de julio de 2011 un “Gran Acuerdo Nacional” que no logró mayor acuerdo, como tampoco su propuesta del 1 de agosto, y que ha apuntado a incrementar los recursos en educación parvularia y la subvención escolar, aumentar la fiscalización, introducir una porción de los aportes en base a matrícula, proponer una desmunicipalización parcial del sistema escolar estatal, realizar aportes basales condicionados a las universidades tradicionales, rebajar el costo del crédito privado con aval del Estado, pero no sus condiciones de reembolso, y reprogramar a los morosos del crédito solidario.

Ausencia de acuerdo sobre el sentido de la gratuidad

No ha habido acuerdo entre los actores sobre la dimensión sistémica de los temas en debate –fin del lucro en la educación, conformación de un sistema escolar público integrado, rol de las universidades públicas, ampliación de la gratuidad en el acceso a la universidad y la educación técnica - ni tampoco sobre un sistema de diálogo que satisfaga a las partes para establecer y avanzar en una agenda. Esto no parece casual. La sigla con que se denominó la propuesta presidencial fue la de “GANE”, connotando lingüísticamente una particular concepción al sugerir que la educación sería un asunto en el que se compite u obtiene ganancias. Y frente a la persistencia de la reivindicación de más gratuidad en educación, el

presidente Piñera respondió el 11 de agosto de 2011: “al fin y al cabo nada es gratis en esta vida, alguien lo tiene que pagar”.

Esta afirmación presidencial no hizo sino poner en evidencia la magnitud de la brecha existente entre los interlocutores del sistema educativo en materia de lo que es o no gratuito (porque no tiene costo material) y lo que debe o no ser gratuito (porque teniendo un costo, este no se puede o no se debe imputar a cada usuario, sino compartir solidariamente a través del sistema tributario). Afirmar que “nada es gratuito” constituye un punto de vista específico, frente al cual otros puntos de vista recalcan que existen múltiples dimensiones de la vida humana que suponen y requieren gratuidad (en la vida personal, la vida de familia, la

vecindad, el compañerismo profesional o de convicciones). A la mercantilización generalizada se opone la idea de que “nada es más falso que creer que la lógica mercantil ha extendido su imperio a todas las esferas sociales. Ciertas actividades le escapan, ya sea porque no son objeto de intercambio o porque afectan a más personas que las que han sido parte de la transacción comercial”.¹ También son espacios de gratuidad el conocimiento y a la cultura, en este caso como gratuidades socialmente construidas, de las cuales el espacio universitario, en tanto cultiva el saber y el conocimiento, además de formar competencias, es uno de ellos. Constituye un bien público. Muchos de estos espacios de gratuidad construidos socialmente son de alto costo, por lo que en las sociedades modernas son financiadas mediante tributación para que el acceso a ellos no esté determinado por la capacidad de pago de cada individuo.

“LA MERCANTILIZACIÓN
GENERALIZADA DE LA VIDA HUMANA
COMO VALOR POSITIVO ES LA
CONCEPCIÓN DE UNA PARTE DE LAS
ÉLITES, PERO NO DE TODA LA
SOCIEDAD”

¹ Michaël Lain. 2009. *Le marché introuvable. Critique du mythe libéral*. Paris: Editions Syllepse.

La mercantilización generalizada de la vida humana como valor positivo es la concepción de una parte de las élites, pero no la de toda la sociedad. Ni la de los jóvenes movilizados y los que los apoyan, que consistentemente según las diversas encuestas de opinión son del orden del 70% de los chilenos. El movimiento estudiantil ha insistido justamente en que su reivindicación es el fin del lucro –es decir de la distribución de utilidades a los dueños de establecimientos privados- en la educación escolar, técnico-profesional y universitaria. Y la recuperación o extensión de la gratuidad en el acceso a ella, financiada mediante aumentos de la presión tributaria a las personas de altos ingresos y mediante una mayor captación de los recursos que provee el cobre, que en una alta proporción son transferidos fuera de Chile y apropiados por los dueños de empresas transnacionales mineras que han invertido en el país gracias a una legislación permisiva. Y que puede admitir abundantes correcciones, como las que se han realizado recientemente Australia y Perú.

“LAS HAZAÑAS COGNITIVAS MÁS
FORMIDABLES DE NUESTRA ESPECIE,
SIN EXCEPCIÓN, NO SON PRODUCTO
DE INDIVIDUOS QUE OBRARON SOLOS
SINO DE INDIVIDUOS QUE
INTERACTUABAN ENTRE SÍ”.

Visiones contrapuestas sobre la conducta humana y el rol del Estado

El gobierno, o una parte muy significativa de él, se resiste a dar curso a la discusión de estos temas porque tiene una visión contraria al Estado proveedor y regulador. Considera que no debe cuestionarse la idea del Estado mínimo, aunque sea en aras del consenso social. Hace suya una antigua visión liberal que postula que la prosecución del propio interés sería la conducta humana básica, y que además la promoción del afán de lucro sería la mejor manera de organizar la economía y la vida en sociedad, a través de las múltiples interacciones descentralizadas de los mercados. Incluyendo el de la educación. Esta visión es la que estuvo detrás de las reformas de los años ochenta (y noventa, cuando el entonces senador Piñera condicionó la continuidad de la reforma tributaria a la introducción del financiamiento compartido en las escuelas subvencionadas) y ha inspirado la férrea y hasta ahora eficaz resistencia a permitir cambios en el sistema educativo para restringir los negocios en el área.

Adam Smith y Friedrich Von Hayek, los dos grandes pensadores del liberalismo y el neoliberalismo, han subrayado que nadie conoce mejor las aspiraciones de cada individuo que... los propios individuos. Por tanto, postulan que los proyectos colectivos de cualquier índole estarían destinados al fracaso y serían la antesala del totalitarismo. El mejor funcionamiento social sería el que emana de la libre interacción competitiva entre los individuos que persiguen su propio interés. Estos serían en toda situación maximizadores de su utilidad personal. De la

promoción del interés propio de cada individuo surgiría espontáneamente la armonía social con la ayuda de la “mano invisible del mercado”.

El error de los autores liberales no reside tanto en constatar la evidencia de que los individuos son los que mejor se conocen a sí mismos y que se conducen en buena medida de acuerdo a su propio interés, sino en fijarse sólo en este nivel de la realidad, reduciendo la condición humana y la complejidad de sus interacciones sociales a esta sola dimensión. El ser humano encuentra en la acción colectiva y en la cooperación una racionalidad pertinente para alcanzar también parte de sus propias aspiraciones como individuo. En palabras de Polanyi: “En los hechos, el hombre nunca fue tan egoísta como lo requería la teoría (...). En vano fue exhortado por economistas y moralistas utilitarios a descontar en los negocios todos los otros motivos distintos que los ‘materiales’. Investigado más de cerca, fue encontrado actuando con motivos notoriamente ‘mixtos’, sin excluir aquellos del deber consigo mismo y con otros – y tal vez, secretamente, incluso disfrutando del trabajo en su propio mérito”.²

Más aún, debe constatarse la importancia de los intercambios basados en la reciprocidad y el que en medida significativa las motivaciones de realización personal presentes en la sociedad contemporánea también incluyen el interés por la realización del otro. En palabras de Attali, “sin que nadie se dé todavía cuenta, la Fraternidad es ya hoy la fuerza principal que arrastra a la vanguardia del mundo (...). Se anuncia desde ya en la demanda de servicios que apuntan justamente a compensar la soledad valorizando la relación con el otro y más precisamente los servicios de hospitalidad: turismo, restauración, arte de recibir, todo lo que estimula y satisface la curiosidad, invita a la mezcla, enseña a conocer, a dar y a acoger, preserva y promueve el artesanado, los espectáculos vivos, las redes, todo lo que nace del deseo de gozar del placer del otro. Se anuncia igualmente en las situaciones, cada vez más frecuentes en las economías modernas, en que el uno necesita que el otro tenga éxito (...) Así, la fraternidad es el reconocimiento de la importancia del otro para la realización de sus propias aspiraciones”.³

Siguiendo a Edgar Morin, si se define al sujeto humano como un ser vivo capaz de decir “yo existo y tengo mi propio mundo”, entonces cada cual alberga un principio de exclusión (nadie puede decir “yo” en mi lugar). Al mismo tiempo, cada uno responde a un

² Karl Polanyi. 2003. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica. [*The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston, 1944, 1957].

³ Jacques Attali. 1999. *Fraternités. Une nouvelle utopie*, Paris: Fayard.

principio de inclusión, que le impulsa a ser acogido y reconocido en una relación de pertenencia a un “nosotros” (familia, amigos, compañeros de actividad profesional, ciudadanos de una nación y del mundo) como necesidad de mantener lazos de afecto y solidaridad. En la sociedad moderna, muchos factores tienden a favorecer el “programa egocéntrico”, con todo lo que supone de afán muchas veces exasperado de lucro, de consumo, de éxito competitivo individual. Sin embargo, es el “programa fraternal y solidario” el que probablemente mejor permite desarrollar las múltiples potencialidades humanas y el mayor bienestar para el mayor número posible de personas.⁴

El ser humano se caracteriza entonces por este doble principio, por una suerte de doble programa: uno que empuja al egocentrismo, a sacrificar a los otros por uno mismo, y el otro que empuja hacia el vínculo con los demás, en la modalidad del altruismo (de don de sí mismo de tipo incondicional), de la cooperación (como forma de consecución de futuros beneficios, incluso materiales, mediante la acción colectiva) o bien de la reciprocidad (como retribución a una acción gratuita previa)⁵.

Hay buenos argumentos para sostener que la visión individualista negativa y competitiva, según la cual cada ser humano solo persigue su propio interés, no se apega a la conducta humana realmente existente, además de ser éticamente reprochable (al desvalorizar el interés general) y económicamente ineficiente (al desaprovechar la cooperación sinérgica de todos los talentos). La propensión a la cooperación basada en el desarrollo y expansión de normas sociales está crecientemente demostrada por desarrollos recientes de la teoría de la evolución.⁶

Desde la experimentación en las ciencias cognitivas se nos informa que el altruismo recientemente estudiado en los niños muestra resultados sorprendentes a partir del primer año de vida; que “los Homo sapiens están adaptados para actuar y pensar cooperativamente en grupos culturales hasta un grado desconocido en otras especies”; que “enseñar es una forma de altruismo, mediante la cual ciertos individuos donan información” y que “las hazañas cognitivas más formidables de nuestra especie, sin excepción, no son producto de individuos que obraron solos sino de individuos que interactuaban entre sí, y lo dicho vale para las tecnologías complejas, los símbolos lingüísticos y matemáticos y las más complicadas instituciones sociales”.⁷ Estas son

⁴ Ver Edgar Morin, “Quatre axes de réformes pour l’humanité”, en Philippe Merlant, René Passet y Jacques Robin, *Sortir de l’économisme. Une alternative au capitalisme néolibéral*, Les Editions de l’Atelier, Paris, 2003.

⁵ Estas distinciones se encuentran en Ernst Fehr y Simon Gächter, “Fairness and retaliation: the economics of reciprocity”, *Journal of Economic Perspectives*, vol.14, nº3, 2000.

⁶ Elinor Ostrom, “Collective action and the evolution of social norms”, *Journal of Economic Perspectives*, vol.14, nº3, 2000.

⁷ Michael Tomasello, *¿Por qué cooperamos?* 2010. Madrid:Katz Editores.

importantes noticias para la moderna economía del conocimiento, que cada vez valora más la cooperación en red. Y para la educación: hay efectivamente algo que va contra lo propio de lo humano cuando esta actividad se entrega al afán de lucro, a los precios, al individualismo posesivo, cuando en realidad se trata de una tarea que trasciende a todo mercado: la de “formar ciudadanos cabales con la capacidad de pensar por sí mismos, poseer una mirada crítica sobre las tradiciones y comprender la importancia de los logros y los sufrimientos ajenos”.⁸

La educación pública: ¿a favor o en contra?

El 1 de septiembre el presidente Piñera expuso su rechazo a “estatizar la educación chilena”, ya que, a su juicio, es un atentado “no solamente a la calidad, sino que a la libertad y a la equidad”. Pero estos no parecen ser los términos del debate. El movimiento estudiantil no está proponiendo que no haya pluralismo y libertad en la educación, sino todo lo contrario: que donde haya recursos públicos se respeten estos valores sociales, se cultive la diversidad y el respeto por todas las convicciones y no solo las creencias de grupos particulares que se traducen en discriminaciones inaceptables financiadas por todos. Se plantea desestatizar las utilidades privadas en educación y que no sigan ganando dinero operadores mercantiles con recursos públicos. Que los recursos públicos vayan a las entidades públicas o sin fines de lucro, no a bolsillos de particulares. Y que los subsidios se queden en el sistema educativo para ayudar a aumentar su calidad.

Arturo Fontaine, director del Centro de Estudios Públicos, comentando un reciente libro de Patricio Meller que afirma que el problema no es el motivo de lucro sino la carencia de regulación del mercado educacional, ha argumentado a favor del fin del lucro en educación de una manera muy convincente: “En este punto tengo una discrepancia frontal con Patricio Meller. A mi juicio, el lucro importa y mucho. A mi juicio, no debiera estar permitido en instituciones educacionales que reciben subsidios del Estado. Entre hacer un laboratorio de física o hacerse una casa en el lago, ¿qué escogerá nuestro empresario, dueño de universidad? Entre tener una proporción razonable de alumnos por profesor y aumentar los alumnos al máximo para aprovechar economías de escala, ¿no escogerá lo último? Entre pagar arriendos y servicios necesarios y a un costo de mercado y multiplicar servicios innecesarios y pagar más arriendo del de mercado siendo dueño de las empresas que prestan dichos servicios y de los edificios que se arrienda él mismo, ¿no tenderá a escoger lo último?”

⁸ Martha Nussman.2010. *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires: Katz Editores.

(en <http://ciperchile.cl/2011/09/14/el-lucro-si-importa/>).

Frente al argumento de que lo estatal sería sinónimo de ausencia de calidad, parece necesario señalar que no es por casualidad que la segunda mejor universidad del mundo, UC Berkeley, reúne a 33 mil estudiantes y es pública (la primera, Harvard, es privada sin fines de lucro y se especializa en posgrados e investigación). La única universidad latinoamericana ubicada entre las primeras 150 en el mundo, en criterio del indicador de Shangai, es pública y gratuita, la Universidad de Sao Paulo y sus 86 mil alumnos, al igual que las dos que le siguen entre las primeras 200, la UNAM de México y la Universidad de Buenos Aires. La chilena mejor clasificada, situada solo entre las 500 mejores del mundo, es la estatal Universidad de Chile. Entre las 100 primeras universidades en el mundo prácticamente no hay entidades con fines de lucro.

La educación debe ser el espacio social de la construcción de la vida en común y de la igualación de oportunidades, y no el de la segmentación social y la consagración de las desigualdades y la discriminación por dinero. ¿No será el correcto modelo educativo adoptar uno que incluya el reforzamiento presupuestario de las escuelas, institutos técnicos y universidades públicas a cambio de planes de desarrollo de sus funciones docentes y de investigación, en su caso, y con control periódico riguroso y transparente de sus resultados, junto a entidades privadas sin fines de lucro de alta calidad?

Se sostiene que esto es irrealista. Es cierto, hoy existe una realidad creada: la de miles de escuelas y decenas de instituciones de formación técnica con fines de lucro, que acogen a alumnos frecuentemente de bajos ingresos, con magros resultados. Y universidades que incumplen la ley, y lucran. Pero esta realidad se puede transformar haciendo efectivo el fin de las universidades comerciales o de sus mecanismos de extracción de utilidades y desarrollando en el resto del sistema establecimientos que operen sin recibir subsidios presupuestarios o tributarios. O que se reconviertan a entidades prestadoras del servicio público educativo, terminando con el subsidio artificial de utilidades privadas y canalizándolo hacia el apoyo a los estudiantes. Los del sector de instituciones de formación técnica sin fines de lucro debieran recibir

sistemáticamente becas completas, estimulando las opciones atractivas y que son valoradas por las familias, alternativamente al ingreso a universidades bajo mínimos de calidad, caras, con alta deserción acompañada de mochila de deuda y con empleabilidad futura dudosa.

Ha planteado además el Presidente Piñera que la gratuidad total implicaría que los pobres financian con sus impuestos a los ricos. Cierto, pero solo si lo que se tiene en mente es que los pobres no lleguen a la universidad sino en una escasa proporción y que sigan pagando más impuestos en proporción a los ingresos que los ricos, lo que se puede modificar perfectamente aumentando la igualación de oportunidades de acceso a la educación superior (considerando a los mejores estudiantes de los establecimientos socialmente desventajados en los sistemas de ingreso) y la progresividad del sistema tributario. Los estudiantes plantean por lo demás que las ayudas estudiantiles se universalicen pero considerando los niveles de ingreso.

Así, la idea de que en la educación lucrar con recursos públicos – retirar utilidades del servicio educativo en beneficio personal- no tiene justificación moral, en tanto transferir recursos de todos a unos pocos no parece ser posible de asimilar a ninguna idea de justicia, ni práctica, en tanto nadie está en condiciones de demostrar razonablemente que conduce a mayor eficiencia en la función educativa, no es una que solo esté en la mente de los jóvenes movilizados. Es una idea racional que fue puesta en la esfera pública por ellos y que tiene sólidos fundamentos intelectuales y valóricos. Los suficientes para persistir en proponerla como un nuevo consenso que emane de la crítica y la deliberación racional como un nuevo consenso para mejorar el presente y el futuro de Chile.



Editor Responsable: Gonzalo D. Martner

Breves de Política Pública tiene por propósito promover el debate sobre los asuntos públicos, es de responsabilidad de la dirección del Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía (www.fae.cl) y no representa necesariamente la opinión de sus autoridades ni de las de la Universidad de Santiago de Chile.