

La crítica a la educación chilena

Manuel Riesco



Presentamos la opinión sobre la crisis educacional de nuestro país de uno de los participantes convocados a la Comisión sobre Calidad de la Educación por el gobierno, Manuel Riesco, economista de CENDA (Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo). A diferencia del sesgo ideológico mayoritario en la Comisión nombrada por Bachelet (ampliamente neoliberal), Riesco es de los comisionados críticos al proceso de privatización educacional, y ha participado en diversos estudios críticos en relación el modelo de sociedad neoliberal dominante en nuestro país:

El revanchismo de la dictadura contra el sistema educacional público no puede sino ser calificado de feroz.

En los meses posteriores al golpe de Estado, las universidades y colegios fueron intervenidas por la autoridad militar, centenares de los más calificados académicos y docentes fueron exonerados, y no pocos de ellos engrosan las listas de detenidos desaparecidos, ejecutados, exiliados, detenidos, y torturados por la dictadura.

Toda la institucionalidad educacional actual está cruzada por la intencionalidad principal de favorecer el desarrollo de los colegios particulares, aún a expensas de los colegios públicos. Ello llega al extremo de impedir al Estado entregar fondos discrecionalmente a los colegios públicos, aunque estuviera dispuesto a hacerlo, puesto que **el gobierno central sólo puede efectuar sus aportes mediante subsidios que beneficien por igual a los colegios privados.**

Chile ha ocupado nuevamente las últimas posiciones entre los países y estados que el 2002 rindieron el examen internacional denominado TIMMS, que mide los conocimientos de los alumnos de 8° básico en matemáticas y ciencias. El rendir este examen sin duda tiene aspectos positivos, puesto que pone en la atención pública **la urgente necesidad de mejorar el sistema educacional chileno.** La prensa, las autoridades, y los expertos en su mayoría, haciendo gala una vez más al

respecto de un estrecho ideologismo, han atribuido las deficiencias detectadas principalmente al profesorado, el estatuto docente, y la ineficiencia del gasto público.

Como soluciones, muchos han reiterado las ideas de privatizar aún más el sistema, y desregular los contratos de trabajo de los docentes en todo el sistema.



Parece positivo, en cambio, generar un amplio debate nacional acerca de cuales siguen siendo las principales trabas que impiden avanzar en esta materia decisiva para el desarrollo del país, y la calidad de vida de la población.

Cualquier debate serio acerca de la calidad de la educación debe consignar en primer lugar **el aumento de cobertura hacia las familias más pobres, y el incremento del tiempo total que la población permanece en el sistema educacional en su conjunto**, en virtud del referido aumento de cobertura en todos los niveles educacionales y de la implementación de la jornada escolar completa. Los factores mencionados actúan en sentido contrapuesto, es decir, **mientras el aumento de cobertura empuja los rendimientos escolares transitoriamente hacia abajo** –es sabido que el nivel cultural de la familia incide tanto o más que el colegio en los rendimientos–, **el aumento de permanencia total de la población en el sistema educacional en su conjunto incide en cambio positivamente**.

Hasta ahora, ambos efectos parecen haberse anulado, puesto que los rendimientos escolares se mantienen muy bajos. Sin embargo, cabe esperar que hacia el futuro el segundo factor debiera predominar, y los rendimientos deberían mejorar, especialmente si se acelera nuevamente el programa de jornada escolar completa, que fue retrasado en varios años a instancias de las actuales autoridades de Hacienda.

Los factores anteriores son probablemente los que más inciden sobre los rendimientos, sin embargo, los que posiblemente les siguen en importancia son aquellos relacionados con **el desmantelamiento que han sufrido en Chile las instituciones de educación pública**.

Las instituciones de la educación pública, al igual que el conjunto de las instituciones de la política social chilena, habían sido el resultado de un prolongado y sistemático esfuerzo nacional, que tiene su punto de partida moderno durante el primer gobierno del general Ibáñez, en 1925, donde se establecen los fundamentos del Estado desarrollista de bienestar social chileno.

El impulso a la política social se eleva a partir de los gobiernos del Frente Popular,

cuyo primer presidente, Pedro Aguirre Cerda, afirmaba, como se sabe, “gobernar es educar.” Dicho esfuerzo se mantiene e incrementa sucesivamente a lo largo de gobiernos de muy diferente signo ideológico, hasta 1973. **La educación era uno de los pilares en que se sustentaba el empeño del Estado desarrollista de bienestar social por modernizar la estructura social chilena.** Este objetivo, junto a la industrialización, y el desarrollo de las instituciones del Estado en general, constituyeron los pilares fundamentales de la estrategia desarrollista de bienestar social seguida, de una u otra manera, por los diferentes gobiernos entre 1925 y 1973.



Todo ello terminó con el golpe de Estado de 1973. La educación pública fue el sector más afectado por el revanchismo contra las instituciones civiles del Estado que caracterizó las políticas aplicadas por la dictadura de Pinochet. **Dicho afán explícito por dismantelar el aparato civil del Estado -mientras la burocracia militar era ensalzada en su pedestal de salvadora de la patria- no se verificó en ningún otro país de América Latina.**

Puede deberse a que en Chile **el Estado jugó un papel dirigente en los profundos cambios sociales de los años 1960 y 1970, que liquidaron para siempre a la vieja oligarquía terrateniente.** La desconfianza, y aún el odio, que manifestaban los latifundistas hacia al profesorado y al sistema de educación pública era proverbial. Sus motivos tenían, puesto que es bien sabido que el profesorado rural jugó un papel significativo en el despertar del campesinado, que fue a su vez el principal impulsor de la reforma agraria.

La universidad pública, por otra parte, fue el crisol donde se formaron las nuevas elites que gradualmente a lo largo del siglo XX tomaron control del emergente aparato estatal, y le imprimieron una dirección cada vez más autónoma, y de confrontación con la elite tradicional. El **proceso de reforma universitaria,** por otra parte, fue identificado por la derecha de entonces como el origen y punto de quiebre de la institucionalidad tradicional. Cabe recordar que el gremialismo derechista, que sería luego el soporte político e ideológico de la dictadura de Pinochet, nace precisamente en la lucha contra la reforma universitaria en la Universidad Católica, en 1967.

El revanchismo de la dictadura contra el sistema educacional público no puede sino ser calificado de feroz. En los meses posteriores al golpe de Estado, las universidades y colegios fueron intervenidas por la autoridad militar, centenares de los más calificados académicos y docentes fueron exonerados, y no pocos de ellos

engrosan las listas de detenidos desaparecidos, ejecutados, exiliados, detenidos, y torturados por la dictadura. Ello sin considerar los centenares de alumnos, incluso en enseñanza media, que corrieron la misma suerte.



Las respetadas autoridades académicas de entonces fueron reemplazadas por oficiales de las FF.AA., incluso en la Pontificia Universidad Católica, y por fanáticos derechistas. Se recordará que uno de ellos, un general que fue rector de la Universidad de Chile, en una ocasión hizo su entrada a un evento académico descendiendo en paracaídas, y hoy está procesado por crímenes contra la humanidad. **Disciplinas académicas fueron prohibidas, libros fueron quemados, departamentos y facultades enteras fueron clausuradas.**

Como una señal ominosa, **el Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile, que era la principal institución formadora del profesorado, fue separado de la Universidad de Chile.** Las universidades públicas que ya entonces tenían la estructura nacional que hoy buscan alcanzar todas las universidades privadas, **fueron desmembradas en sedes regionales.**

El desmantelamiento de los sistemas públicos de educación en los años posteriores al golpe se muestra en toda su crudeza en un hecho del cual poco se habla en Chile: **la matrícula en todos los niveles del sistema educacional en los hechos se redujo durante la primera década de dictadura.** En 1974 había 3,039,210 alumnos en el sistema educacional chileno en su conjunto, los que en 1982 se habían reducido a 2,938,601. Por primera vez en la historia de Chile, la matrícula total en el sistema educacional chileno se había reducido, y en más de cien mil alumnos. **El sector más afectado proporcionalmente fueron las universidades,** que vieron reducida su matrícula de 143 mil alumnos en 1974 a 119 mil en 1982. Hay que considerar que durante el período del Estado desarrollista de bienestar social, las matrículas totales, en básica, media y superior, crecieron a una tasa de 3.4% anual entre 1925 y 1973, ritmo que se aceleró a 5.6% anual entre 1964 a 1970, durante el gobierno de Frei Montalva, y a 8.9% anual entre 1970 y 1973, durante el gobierno de Salvador Allende. Durante la dictadura, en cambio, las matrículas totales disminuyeron a una tasa de 4% anual hasta 1982, y a lo largo de todo el período dictatorial crecieron apenas un 0.7% anual, en promedio. Entre 1990 y el 2003 las matrículas totales han crecido a una tasa de 2.1% anual.

El impacto del revanchismo pinochetista contra el sistema público educacional se aprecia claramente asimismo en **la evolución del gasto público en educación.** Según cifras compiladas por la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Católica, el gasto público en educación había venido creciendo a una tasa de 7.3% anual durante todo el período del Estado desarrollista de bienestar

social, entre 1924 y 1972. A ese ritmo, el gasto público en educación se duplicaba cada diez años. Durante el auge del período desarrollista, entre 1950 y 1972, el gasto público en educación crece a una tasa anual de 10.4%, lo cual significa que se duplicaba cada siete años. Sin embargo, **en los años inmediatamente siguientes al golpe militar, el gasto público en educación se redujo a la mitad, y se mantuvo en niveles muy deprimidos hasta 1989, con la sola excepción de 1981.**

Según la misma fuente, al finalizar la dictadura, el gasto público en educación era menos de la mitad del nivel alcanzado a principios de los años 1970. Expresado en pesos del 2002, tendrían que transcurrir 33 años para que, recién en 1995, nuevamente el gasto público en educación superase el billón de pesos anuales alcanzado en 1972. Actualmente, el gasto público en educación supera los dos billones de pesos anuales. Entretanto, sin embargo, la población y los alumnos totales crecieron aproximadamente una vez y media, por lo cual, expresado por habitante, el gasto público en educación expresado en moneda de igual poder adquisitivo y por habitante o por estudiante apenas ha recuperado los niveles alcanzados a principios de los años 1970, y en el nivel superior es todavía muy inferior. El PIB, por su parte, creció más de tres veces en estas tres décadas, por lo cual, expresado como proporción del PIB, el gasto público en educación ha bajado desde alrededor del 7% a principios de los años 1970, a alrededor del 4% del PIB en la actualidad.



La situación anterior se ha manifestado en un serio deterioro del sistema educacional público, el que todavía atiende a un 53.5% de la matrícula en el nivel básico y un 47% en el nivel medio, y que depende casi exclusivamente del presupuesto público en la mayor parte de los municipios. La reducción del gasto público en educación afecta asimismo seriamente a las universidades públicas, y a todas aquellas que pertenecen al consejo de rectores, las que dependen en forma prioritaria del presupuesto público y atienden todavía al 61% del alumnado universitario. Paralelamente, sin embargo, a partir de 1981 ha crecido muy fuertemente el gasto privado en educación, alcanzando actualmente alrededor de un 3% del PIB.

Por lo tanto, **el gasto total en educación ha recuperado hoy en día los niveles**

de principios de los años 1970. Sin embargo, **una fuerte proporción del gasto privado se concentra en la educación particular no subvencionada**, que atiende a menos del 9% del alumnado en los niveles básico y medio y especialmente a los sectores de mayores ingresos. **En esos colegios el gasto total por alumno es más del doble del que se verifica en los colegios subvencionados que atienden al 91% restante, en esos niveles educacionales.** El gasto directo de las familias en educación financia asimismo cerca de un tercio del gasto total en los colegios particulares subvencionados. En cuanto a la educación universitaria, el grueso del gasto privado – y del gasto público también, por lo demás - se concentra asimismo en los sectores de mayores ingresos de la población, que son todavía quiénes acceden mayoritariamente a ese nivel educacional.



Es decir, **el aumento del gasto privado en educación se ha concentrado en los establecimientos privados que atienden a los sectores de mayores ingresos de la población.** Mientras tanto el gasto público, del cual dependen los establecimientos que atienden a la abrumadora mayoría de los estudiantes, especialmente aquellos los de menores ingresos, como se ha mencionado, fue severamente reducido hasta 1995, y su recuperación posterior no ha permitido recuperar los niveles de treinta años atrás en muchos aspectos. Lo que es más grave, buena parte de la recuperación del gasto público en educación a partir de 1990, se ha destinado no al sistema educacional público, sino que ha ido a parar al sistema de colegios subvencionados. En efecto, como se sabe, **el grueso del financiamiento público al sistema educacional en los niveles básico y medio se canaliza mediante subvenciones por alumno.** Por otra parte, el grueso de la nueva matrícula generada a partir de 1990 ha sido atendida por los colegios particulares subvencionados.

El punto es de tal relevancia que merece abundar en cifras, aún a riesgo de cansar a los lectores. En 1981, cuando se implementó la municipalización y privatización masiva de la enseñanza pública, la matrícula total del sistema público en los niveles básico y medio era de 2.2 millones de alumnos. Una década después, en 1990, las matrículas del sistema público, para entonces totalmente municipalizado, habían disminuido a 1.78 millones de alumnos. Es decir, mientras el sistema público se reducía en medio millón de alumnos, paralelamente, los colegios particulares subvencionados crecían de 430 mil alumnos en 1981 a 965 mil en 1990. Los colegios particulares no subvencionados también aumentaron su matrícula, de 195 mil alumnos en 1981 a 232 mil en 1990.

A partir de 1990, cuando se inicia la recuperación del gasto público en educación,

la matrícula total en los niveles mencionados ha crecido en 720 mil alumnos, de los cuales, sin embargo, sólo 148 mil han ido a los colegios municipales, mientras los colegios particulares subvencionados han absorbido 514 mil nuevas matrículas, y los colegios particulares pagados casi 60 mil nuevas matrículas. Puesto de otra forma, de cada cinco nuevas plazas de enseñanza básica y media creadas entre 1990 y el 2003, cuatro correspondieron a colegios particulares, y sólo una a colegios municipales.

Si se considera el período completo desde 1981 al 2003, es decir, desde que se implementó la llamada reforma educacional de la dictadura hasta la actualidad, las matrículas totales exceptuando la educación superior crecieron en 937 mil nuevas matrículas. Los colegios públicos, en cambio, redujeron su matrícula en 193 mil alumnos en ese período, mientras los colegios particulares pagados la incrementaron en 926 mil nuevas matrículas, y los colegios particulares pagados aumentaron en 147 mil nuevas matrículas.

Si en 1981 los colegios públicos representaban el 78% de la matrícula, en 1990 habían bajado a un 59% y hoy día representan sólo el 51%, en los niveles mencionados.

Puesto que el financiamiento público se entrega por alumno, como se ha dicho, lo anterior significa que entre 1990 y 2003, los colegios particulares subvencionados recibieron más de las tres cuartas partes de las nuevas subvenciones que financió el MINEDUC a la educación básica y media, mientras los colegios municipales, recibieron menos de una cuarta parte de las mismas.



Ello no significa que el aumento de presupuesto del MINEDUC se haya distribuido en la misma proporción, puesto que al mismo tiempo aumentó considerablemente el monto de la subvención por alumno, así como otros gastos centralizados del MINEDUC. Sin embargo, el monto de subvenciones entregadas a colegios particulares aumentó de 130 mil millones en 1990 a 597 mil millones el 2003 (pesos del 2002), es decir, se multiplicaron 4.6 veces, mientras las subvenciones a colegios municipales aumentaron de 239 mil millones a 778 mil millones, es decir, se multiplicaron por 3.2 veces, en el mismo período. Los colegios particulares subvencionados, que atendían a menos de un tercio de los alumnos de enseñanza básica y media en 1990, recibieron en cambio casi la mitad del incremento total de subvenciones otorgados por el MINEDUC entre esa fecha y 1990.

Estas cifras demuestran claramente que **en Chile la privatización del sistema educacional se ha hecho a expensas de una reducción significativa de los colegios públicos**. Adicionalmente, **los colegios y liceos públicos fueron desperdigados en cientos de municipios, sin que se construyera paralelamente una institucionalidad de regulación adecuada**. Los directores nombrados por la dictadura fueron protegidos por cláusulas de inamovilidad. Su presupuesto ha sido siempre claramente insuficiente, hasta el punto que muchas de las corporaciones municipales que los administran mantienen elevados déficit corrientes, y abultadas deudas de arrastre, y muchos no pueden cumplir siquiera con las cotizaciones previsionales del profesorado.

Toda la institucionalidad educacional actual está cruzada por la intencionalidad principal de favorecer el desarrollo de los colegios particulares, aún a expensas de los colegios públicos. Ello llega al extremo de impedir al Estado entregar fondos discrecionalmente a los colegios públicos, aunque estuviera dispuesto a hacerlo, puesto que el gobierno central sólo puede efectuar sus aportes mediante subsidios que benefician por igual a los colegios privados. De esta manera, cualquier aporte a los colegios públicos, por evidentemente necesaria que sea, abulta sus proporciones a casi el doble, al beneficiar por igual a los colegios particulares.

El resultado de lo anterior es que **crecientemente los colegios públicos se han ido transformando en colegios de inferiores medios**, en los cuales se concentra la mitad de la población escolar de menores recursos. Incluso los colegios públicos de elite, como por ejemplo el Instituto Nacional, o el Liceo 1 de Niñas en Santiago, o el Pedro Montt en Valparaíso, no han tenido recursos todavía para pasar a la jornada escolar completa, y a simple vista muestran en sus edificios, abarrotados, antiguos, y venidos a menos, el deterioro general del sistema público de educación chileno.



Las cifras anteriores demuestran asimismo cuán sesgados son muchos análisis acerca de los pobres resultados escolares, los que muy luego apuntan hacia la ineficiencia del aumento del gasto educacional, a la rigidez del estatuto docente y las deficiencias del sistema público. En el extremo, los voceros neoliberales más fanáticos como José Piñera han llamado a privatizar por completo la educación, es decir, más todavía de lo mismo.

Como se ve, en cambio, la reforma más significativa introducida en la educación chilena en las tres últimas décadas ha sido la drástica, masiva, y creciente privatización de la misma, unida al desmembramiento del antiguo sistema de

colegios públicos. Casi la mitad del financiamiento adicional inyectado al sistema a partir de 1990 ha beneficiado asimismo, en forma desproporcionada, a los colegios particulares subvencionados, en perjuicio de los colegios públicos que atendían y atienden todavía a la mayor parte del alumnado. Si hay ineficiencia en el uso de los nuevos recursos públicos, hay que buscarla primero entonces en el sector particular subvencionado.

Finalmente, cabe hacer una mención especial a **lo que ha significado el desmantelamiento del sistema público de educación para el profesorado chileno**. Con posterioridad al golpe de Estado fueron afectados aún más que otros sectores por la represión política, y debieron soportar toda suerte de arbitrariedades y vejaciones durante la dictadura.

A partir de 1981, cerca de la mitad del magisterio ha debido migrar a colegios particulares donde se rigen por contratos de trabajo normales, mientras el resto ha debido luchar duramente por mantener un cierto estatuto funcionario en los colegios municipalizados. Sus remuneraciones fueron cercenadas en dos terceras partes tras el golpe de Estado, mientras las del resto de los asalariados se reducían a la mitad.

Hacia fines de la dictadura, las remuneraciones del magisterio se mantenían en menos de un tercio de lo que habían llegado a ser a principios de los años 1970, mientras las del resto de los trabajadores se habían recuperado a tres cuartas partes de su nivel anterior.

Durante los años 1990 los gobiernos democráticos recuperaron rápidamente las remuneraciones del magisterio, las que han seguido un curso ascendente, aunque mucho más lentamente, durante el actual gobierno de Ricardo Lagos. Sin embargo, mientras las remuneraciones del conjunto de los trabajadores recién en diciembre de 1999 finalmente recuperaron el poder adquisitivo que tenían a principios de los años 1970, las remuneraciones del magisterio todavía están muy por debajo del nivel respectivo.

Por si lo anterior fuera poco, todo el mundo los culpa de los malos rendimientos de sus alumnos, sin considerar que muchos de ellos vienen ahora de hogares más pobres, y que estudian en un sistema público que ha sido seriamente desmantelado y deteriorado. El mundo viene de vuelta de las concepciones anarquistas de los ideólogos neoliberales y políticos derechistas respecto del papel del Estado y las instituciones públicas.

Hoy se concluye que la necesaria y conveniente búsqueda de eficiencia no puede significar desmantelar los Estados, y que cualquier Estado democrático requiere para funcionar de un aparato público de significación proporcional al desarrollo del país respectivo, así como de una burocracia profesional numerosa y de alta calidad. **En el caso de la educación chilena, venimos experimentando por tres décadas ya la idea de que la privatización del sistema público es la clave para mejorar cobertura y la calidad de la enseñanza. Los resultados están a la vista.** Al igual que ha ocurrido con la previsión y la salud, las políticas privatizadoras han resultado en la creación de una importante industria privada de servicios sociales, que ofrece servicios diferenciados a quienes pueden pagar por ellos, especialmente a la minoría de mayores ingresos. Dicha industria, sin embargo, requiere una

regulación muchísimo más efectiva, que termine con muchos de sus actuales abusos y malas prácticas, y reduzca el enorme poder que hoy ejercen sobre las políticas sociales públicas en general.



Paralelamente, el afán privatizador ha significado un significativo desmantelamiento y un serio deterioro de las instituciones públicas respectivas, a expensas de las cuales se ha desarrollado la referida industria privada. Las disminuidas instituciones públicas, sin embargo, continúan atendiendo a la mayoría de la población, y especialmente a los sectores medios y de menores ingresos. **Las instituciones públicas de la política social serán en el futuro, como los son ahora, las que atienden la mayor parte de las demandas educacionales, de salud, y las pensiones, de la abrumadora mayoría de los chilenos.**

Adicionalmente, el país dependerá de ellas en el futuro, como ahora, por ejemplo, para su desarrollo científico y tecnológico. Todo ello demanda reorientar la determinante principal de la política social en general, y de la política educacional en particular, apartándola de la privatización, que ha ocupado ese papel rector durante las últimas tres décadas, y hacia la recuperación de las instituciones públicas. A la industria privada creada durante estas décadas, debidamente regulada, podrá caber hacia el futuro un papel auxiliar.

Manuel Riesco es economista. mriesco@cep.cl



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME: <http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.) Envía a: archivochileceme@yahoo.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y

preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores.

© CEME web productions 2003 - 2006

