

## LA NECESIDAD DE RECONSTRUIR EL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICO DESMANTELADO POR LA DICTADURA Y LA LOCE

*The need to reconstruct the National Public Education System dismantled by the dictatorship and the LOCE*

MANUEL RIESCO\*

### Resumen

Durante tres décadas se ha venido privilegiando la promoción de establecimientos privados, mientras se desmantelaba sistemáticamente el sistema público. Ello constituye la causa principal de la crisis del sistema educacional en su conjunto. Superada esta distorsión, es posible visualizar que el Estado se proponga reconstruir el sistema público, a partir de todo lo actualmente existente, destinando los recursos humanos y materiales que permitan garantizar en un plazo breve a toda la ciudadanía una educación gratuita de alta calidad, y a Chile, disponer de las capacidades profesionales, científicas y tecnológicas que requiere. Ese parece ser el camino más directo y eficaz para remontar la situación actual y encaminar el país hacia el desarrollo pleno, como lo fue en el siglo pasado para superar el subdesarrollo.

**Palabras clave:** desmantelamiento, privatización, dictadura, LOCE, reconstrucción, sistema, educación pública gratuita

### Abstract

*For the last thirty years, private schools have been promoted while the public system was being dismantled. Such is the main cause explaining the educational system crisis as a whole. Only when this distortion is superseded, will the State be able to reconstruct the public system. Based upon what is currently available, the State should allocate both human and material resources to guarantee that every citizen is provided with a free, high quality education. Hence, the required professional, scientific and technological competencies would also be available for the country. This seems to be the most direct and effective way to lead Chile towards its full development; just like last century when underdevelopment was overcome.*

**Key words:** dismantlement, privatization, dictatorship, LOCE, reconstruction, system, free public education

---

\* Vicepresidente CENDA (Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo), Coordinador externo investigación UNRISD, Miembro Consejo Asesor Educacional, Asesor Colegio Profesores, mriesco@cendachile.cl

**D**urante los primeros meses del 2006 Chile fue estremecido por un millón de estudiantes secundarios que salieron a las calles y “tomaron” sus establecimientos, en la mayor manifestación social desde las protestas antidictatoriales de los años 80. Su movilización tradicional de principios de cada año por los motivos más diversos esta vez estalló espontáneamente en forma multitudinaria y en el curso de una semana abarcó el conjunto del país. De modo asombrosamente general sus demandas se elevaron desde un pase gratuito de locomoción hasta la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación, LOCE. Dicha ley rige el esquema educacional privatizado, fue promulgada por Pinochet en su último día de gobierno y mantenía plena vigencia con algunos cambios menores.

Los “pingüinos”, como se los apoda cariñosamente, recibieron muestras de apoyo masivo. Todos los sectores políticos manifestaron su apoyo y el recién asumido gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet reaccionó, asimismo, de forma positiva. Significativamente, la Presidenta se apoyó en el movimiento estudiantil para proponer un amplio plan de reforma del sistema educacional. Éste no había estado presente en su programa de gobierno que apenas planteaba mejoras en la educación preescolar. Aparte de recoger las demandas puntuales del movimiento, la Presidenta nominó un Consejo Asesor para la Calidad de la Educación, al cual encargó la elaboración de alternativas de reforma del sistema en su conjunto, sin restricciones de ninguna especie. Invitó a conformar el mismo a 84 personas, representativas de un espectro muy amplio, desde luego a todos los participantes en el movimiento, pero por primera vez desde inicios de la transición no se excluyó a los sectores más críticos del modelo neoliberal. Sobre la base de las sugerencias del informe, el gobierno ha presentado en marzo del 2007 un proyecto de ley en reemplazo de la LOCE. El mensaje presidencial del 21 de mayo contiene importantes anuncios respecto del aumento de recursos para el sector y se esperan nuevas propuestas gubernamentales relativas a la forma de financiamiento y organización de los establecimientos públicos. Ha continuado trabajando asimismo una comisión amplia que elabora propuestas relativas a la educación superior.

Han quedado de manifiesto una serie de consensos de gran importancia que hubiesen sido impensables pocos meses antes. Consignan la crisis del esquema actual y la necesidad de sustituirlo por otro, también público-privado, pero que involucre más regulación y mayores recursos del Estado, y que sea capaz de proveer educación de calidad a toda la población, especialmente a los sectores de menores recursos. Ello merece ser destacado.

Aunque insuficiente, el proyecto de ley general de educación constituye un paso adelante, puesto que eleva el compromiso del Estado en cuanto a garantizar a todos el derecho a una educación de calidad, y mejora en parte su capacidad de regular la educación privada. Se proponen objetivos loables, principalmente asegurar la calidad

y equidad de la misma. Lo que ha sacado más roncha en la derecha es que extiende a toda ésta, cuando es financiada por el Estado, el razonable requisito que debe ser impartida por instituciones sin fines de lucro, el mismo que actualmente existe en la educación superior. El 21 de mayo la Presidenta anunció un importante incremento del presupuesto educacional de más de 600 millones de dólares para el 2008 –equivalente a poco menos de 0,5% del PIB.

Sin embargo, las propuestas gubernamentales presentan insuficiencias. La más significativa es que no explicitan claramente que la reconstrucción y desarrollo del sistema nacional de educación pública constituye la forma principal en que el Estado garantiza una educación de calidad en condiciones de equidad y gratuidad. El grueso del aumento presupuestario está destinado a suplementar la subvención escolar, mecanismo que aparentemente se pretende mantener como forma principal de entrega de recursos a los colegios públicos. Sin embargo, aumenta en mayor medida la subvención a los alumnos más pobres, la mayoría de los cuales están en estos últimos, los que se benefician adicionalmente con un fondo de 100 millones de dólares para mejorar la educación municipal.

Era deseable que las propuestas gubernamentales hubiesen ido más allá. Todavía no aparece con suficiente claridad un diagnóstico y una propuesta alternativa que combine la radicalidad, profundidad y realismo que se requieren para resolver una crisis de esta magnitud. Se trata de un conflicto que sigue planteado, y continuará desarrollándose en el curso de los meses venideros. Aún está por verse lo principal: ¿Se mantiene el sistema de “vouchers” y la municipalización de las escuelas públicas establecidas en la LOCE? ¿Cómo se propone abordar la reconstrucción del sistema nacional de educación pública?

Los términos del debate en este momento se pueden describir en pocas líneas. Más allá de los consensos arriba enumerados están, por una parte, las posiciones de quienes buscan mantener lo esencial del sistema actual, aunque con correcciones sustantivas. Para esta posición, la asignación de recursos al sistema educacional debe continuar entregada, en lo fundamental, al mercado. Para ellos, el grueso de los recursos públicos se debe seguir canalizando como subsidio a la demanda, sin distinción del tipo de establecimiento que la recibe, sean éstos privados o públicos, y estos últimos deben permanecer bajo la tuición de los municipios.

Otra visión, en cambio, parte del reconocimiento de la muy diferente naturaleza de dos grandes subsistemas educacionales con que hoy día cuenta el país: el sistema de educación pública y el sistema particular subvencionado, ambos financiados por el Estado en lo fundamental. Para esta posición, el esquema actual de asignación de recursos públicos ha demostrado ser adecuado para desarrollar el segundo sector, donde se puede mantener y perfeccionar como recomiendan sus partidarios. Sin embargo, el mismo esquema no ha resultado apropiado para la asignación general de recursos,

la que ha resultado poco eficiente y discriminatoria, ni tampoco para el desarrollo del sistema público, el cual, por el contrario, ha resultado severamente desmantelado, lo que se encuentra en la raíz de la crisis actual.

Esta posición estima necesario restablecer un esquema que asigne incrementados recursos generales según los objetivos de un plan nacional de educación y no de acuerdo al mercado y, en lo que respecta al sistema público, opere de forma que resulte adecuado a su naturaleza de servicio público, y como tal debe ser reestructurado en todos sus niveles y aspectos.

Mientras ello no se reconozca, no habrá solución efectiva a la crisis educacional. Por más que se dicten leyes que establezcan todo tipo de derechos, ellos corren el riesgo de quedar en el papel.

### **La causa principal de la crisis es el continuado desmantelamiento del sistema nacional de educación pública**

El sistema educacional público fue construido a lo largo de un siglo por gobiernos de todos los signos, y fue clave en el progreso y transformación social, verdadera base del Chile moderno. Las matrículas totales se multiplicaron más de cinco veces entre 1925 y 1974, mientras la población se duplicaba, o poco más. El aumento de las matrículas se acelera hasta alcanzar un promedio anual de 5,4% entre 1960 y 1974. La educación superior crece a un ritmo de 13% anual durante ese período, el que se acelera más aún a consecuencia del movimiento de reforma de 1968, luego del cual la matrícula universitaria se duplica en menos de cinco años (Cuadros 1, 2).

**Cuadro 1**  
CHILE, MATRÍCULAS, 1925-2005

Años	Total Sistema Educativo	Superior	Media	Básica	Parvularia, Especial, adultos	Población Total	Matrícula/ Población (%)
1925	592.953	6.307	48.684	537.962		4.086.000	15%
1950	907.703	10.793	86.680	810.230		6.082.000	15%
1960	1.459.313	26.016	229.347	1.176.309	27.641	7.614.000	19%
1974	3.039.210	143.966	455.517	2.332.659	107.068	10.189.000	30%
1981	2.960.395	118.669	554.749	2.139.319	147.658	11.325.000	26%
1982	2.938.601	119.462	565.745	2.092.597	160.797	11.492.991	26%
1990	3.281.342	245.408	719.819	1.991.178	324.937	13.099.513	25%
2005	4.432.578	653.119	1.029.366	2.227.777	522.316	16.267.278	27%

Fuentes: Mineduc, PUC, INE, CENDA (Riesco 2007).

**Cuadro 2**  
CHILE, CRECIMIENTO MATRÍCULAS, 1925-2005.

Períodos	Total Sistema Educativo	Superior	Media	Básica	Parvularia, Especial, adultos	Población Total
1925-50	1,7%	2,2%	2,3%	1,7%		1,6%
1950-60	4,9%	9,2%	10,2%	3,8%		2,3%
1960-74	5,4%	13,0%	5,0%	5,0%	10,2%	2,1%
1974-82	-0,4%	-2,3%	2,7%	-1,3%	5,2%	1,5%
1982-90	1,4%	9,4%	3,1%	-0,6%	9,2%	1,6%
90-2005	2,0%	6,7%	2,4%	0,8%	3,2%	1,5%

Fuentes: Mineduc, PUC, INE, CENDA (Riesco 2007).

Este esfuerzo se interrumpe y revierte bruscamente tras el golpe militar de 1973. Durante la dictadura el sistema educacional fue sometido a un severo desmantelamiento, que se tradujo en expulsión y persecución de autoridades, profesores y alumnos, prohibición de asignaturas y autores, cierre de unidades, disección de universidades nacionales y municipalización de colegios y liceos, mientras el presupuesto se reducía a la mitad (Cuadros 8-10).

Ello se tradujo en una baja de cien mil alumnos en la matrícula total entre 1974 y 1982. Afectó especialmente a la educación superior, que disminuyó su matrícula casi en una sexta parte durante esos años (Cuadros 1 y 2, supra). Los establecimientos públicos de enseñanza básica y media sufrieron una pérdida adicional de medio millón de alumnos, equivalentes a un quinto de su alumnado, entre 1981 y 1990. Luego de una leve recuperación entre 1990 y 1982, la deserción continúa en la actualidad a razón de decenas de miles de alumnos por año (Cuadro 3).

Paralelamente al desmantelamiento de la educación pública, el fuerte estímulo del Estado fomentó el crecimiento de una importante industria educacional privada en todos los niveles, que absorbió la pérdida de alumnos de las instituciones públicas hasta 1990, y a 93 de cada 100 matrículas adicionales desde entonces y hasta ahora, en básica y media (Cuadro 4), y prácticamente todas las nuevas matrículas en educación superior (Illanes-Riesco 2007).

**Cuadro 3**  
CHILE, MATRÍCULA NIÑOS Y JÓVENES (NO INCLUYE EDUCACIÓN  
TERCIARIA NI ADULTOS) POR DEPENDENCIA, 1981-2005

Años	Total	%	Pública	%	Particular subvencionada	%
1981	2.841.726	100	2.215.973	78,0	430.232	15,1
1990	2.973.752	98	1.717.928	57,8	963.212	32,4
2001	3.559.022	98	1.889.645	53,1	1.302.010	36,6
2005	3.652.227	98	1.766.116	48,4	1.577.452	43,2

Años	Particular pagada	%	Corporaciones	%
1981	195.521	6,9	–	–
1990	235.342	7,9	57.270	1,9
2001	312.928	8,8	54.439	1,5
2005	251.803	6,9	56.856	1,6

Fuentes: Mineduc, PUC, INE, CENDA (Riesco 2007).

**Cuadro 4**  
DISTRIBUCIÓN POR DEPENDENCIA NUEVAS MATRÍCULAS NIÑOS  
Y JÓVENES, 1981-2005

Años	Total	Pública	Particular subvencionada	Particular pagada	Corporaciones
1981-90	132.026	-498.045	532.980	39.821	57.270
90-2005 (#)	678.475	48.188	614.240	16.461	-414
90-2005 (%)	100%	7%	91%	2%	0%

Fuentes: Mineduc, PUC, INE, CENDA (Riesco 2007).

El profesorado fue duramente afectado, sufriendo una rebaja de remuneraciones que alcanzó a tres cuartas partes de las mismas, y un severo trastorno en su condición de servidores públicos, como resultado de la municipalización, mientras el Instituto Pedagógico era expulsado de la Universidad de Chile. Dicho daño no fue reparado del todo por los gobiernos democráticos, a pesar de sus esfuerzos en ese sentido, que se han traducido en multiplicar las remuneraciones del magisterio en cerca de tres veces, a partir del muy reducido nivel que presentaban en 1990 (Cuadros 5-6).

**Cuadro 5**  
REMUNERACIONES REALES (CORREGIDAS POR INFLACIÓN), 1960-2005

<b>Años</b>	<b>Índice General de Sueldos y Salarios (1971=100)</b>	<b>Índice Remuneraciones Magisterio (1971=100)</b>	<b>Remuneración Promedio Magisterio (*)</b>
1960	44,6%	42,1%	362.923
1971	100,0%	100,0%	862.520
1972	102,7%	112,9%	973.817
1975	49,9%	28,3%	244.222
1990	74,3%	28,0%	241.516
2000	107,1%	66,6%	574.361
2005	116,2%	73,8%	636.693

Fuentes: Mineduc, PUC, INE, CENDA. (\*) Jornada 36.9 hrs., 20 años serv., 65% Ed. Bás-35% Ed. Media. \$ Dic. 2005 (Riesco 2007).

**Cuadro 6**  
VARIACIÓN REMUNERACIONES REALES, 1960-2005

<b>Períodos</b>	<b>Índice General de Sueldos y Salarios (1971=100)</b>	<b>Índice Remuneraciones Magisterio (1971=100)</b>	<b>Remuneración Promedio Magisterio (*)</b>
1960-71	7,6%	8,2%	8,2%
1971-72	2,7%	12,9%	12,9%
1972-75 (*)	-51,4%	-74,9%	-74,9%
1975-90	2,7%	-0,1%	-0,1%
90-2000	3,7%	9,0%	9,0%
2000-05	1,6%	2,1%	2,1%

Fuentes: Mineduc, PUC, INE, CENDA. (\*) Disminución total 1972-1975. (\*) Jornada 36.9 hrs., 20 años serv., 65% Ed. Bás-35% Ed. Media. \$ Dic 2005 (Riesco 2007).

Luego del brutal recorte efectuado por la dictadura, los gobiernos democráticos hicieron un esfuerzo significativo por recuperar el gasto público en educación, que al 2005 superó los 2,3 billones de pesos, en moneda de ese año, lo cual equivale a cuadruplicar el reducido gasto de 1990. Sin embargo, todavía hoy, el gasto público es cerca de la mitad de aquel que el país lograba hace tres décadas, expresado como proporción del Producto Interno Bruto (PIB). Medido por alumno, solamente en básica ha superado los niveles de entonces, mientras apenas los iguala en educación media, y no alcanza a la mitad en las universidades (Cuadros 7 a 10 siguientes).

**Cuadro 7**  
GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, 1970-2003

Años	Total	Superior	Media	Básica/Especial/ Adultos	Otros	Gasto público total / PIB (%)
1970	631.639	83.638	116.446	427.953	3.602	4,7%
1972	960.383	129.128	167.534	655.842	7.880	6,6%
1975	532.090	75.686	79.494	373.174	3.737	4,4%
1990	622.560	116.147	111.278	391.130	4.005	2,7%
2000	1.694.664	252.950	349.914	1.073.605	18.194	3,3%
2003	2.058.439	296.226	410.752	1.320.820	30.640	3,5%

Fuentes: Mineduc, PUC, INE, CENDA (Riesco 2007).

**Cuadro 8**  
VARIACIÓN GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, 1970-2003

Períodos	Total	Superior	Media	Básica/Especial/ Adultos
1970-72	23,3%	24,3%	19,9%	23,8%
1972-75 (*)	-44,6%	-41,4%	-52,6%	-43,1%
1975-90	1,1%	2,9%	2,3%	0,3%
90-2003	9,6%	7,5%	10,6%	9,8%

Fuentes: Mineduc, PUC, INE, CENDA.

(\*) Disminución total 1972-1975 (Riesco 2007).

**Cuadro 9**  
GASTO PÚBLICO POR ALUMNO, 1970-2003

Años	Total	Superior	Media	Básica/Especial/Adultos
1970	253.805	1.086.505	377.923	203.440
1972	332.975	1.024.882	403.338	279.929
1975	177.167	514.696	177.082	155.013
1990	189.727	473.283	154.592	168.873
2000	417.843	580.388	425.197	383.845
2003	476.105	522.340	433.714	470.156

Fuentes: Mineduc, PUC, INE, CENDA (Riesco 2007).

**Cuadro 10**  
VARIACIÓN GASTO PÚBLICO POR ALUMNO, 1970-2003

Períodos	Total	Superior	Media	Básica/Especial/Adultos
1970-72	14,5%	-2,9%	3,3%	17,3%
1972-75 (*)	-46,8%	-49,8%	-56,1%	-44,6%
1975-90	0,5%	-0,6%	-0,9%	0,6%
90-2003	7,3%	0,8%	8,3%	8,2%

Fuentes: Mineduc, PUC, INE, CENDA. (\*) Disminución total 1972-1975 (Riesco 2007).

Adicionalmente, se ha recargado a las familias con un significativo incremento de su gasto en educación, el que actualmente representa prácticamente la mitad del gasto total y se canaliza casi exclusivamente a los establecimientos privados. Esta es una de las principales distorsiones introducidas por la privatización de la educación en Chile, y no ocurre en ningún otro país del mundo (Cuadro 11).

**Cuadro 11**  
FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO DE LA EDUCACIÓN, OCDE Y CHILE

Países seleccionados/OCDE	Fuentes Públicas	Fuentes Privadas netas de subsidios	Gasto Familias	Otras instituciones privadas	Subsidios al gasto privado (menos)
Noruega	98,4%	1,6%	1,6%	0,0%	
Bélgica	94,2%	4,0%	4,9%	-2,7%	-1,8%
España	88,6%	10,9%	10,5%	-0,1%	-0,5%
México	81,3%	17,7%	18,5%	-1,8%	-1,0%
Estados Unidos	72,3%	27,7%	19,9%	7,8%	
Corea	60,0%	39,1%	32,0%	6,2%	-0,9%
OCDE promedio	88,0%	11,5%	9,3%	2,4%	-0,5%
UE 19 promedio	92,0%	7,5%			-0,5%
Chile	51,4%	48,1%	46,3%	1,2%	-0,5%

Fuente: OCDE, Tabla B3-1 ([www.oecd.org/edu/eag2006](http://www.oecd.org/edu/eag2006)). (Riesco 2007).

De esta manera, si bien la suma del gasto público y privado alcanza en la actualidad niveles comparables a los que representaba el gasto público hace tres décadas, como proporción del PIB, la mitad es gasto privado que en su mayor parte se desembolsa para pagar la educación de los segmentos de mayores ingresos de la población. Mientras tanto,

la abrumadora mayoría de la población depende del gasto público, el que no alcanza a la mitad de lo que representaba hace tres décadas, como proporción del PIB.

El aumento en el gasto educacional privado recarga significativamente también a los sectores medios. Sólo el denominado “financiamiento compartido” representó el año 2005 una suma de 187 mil millones de pesos, equivalente aproximadamente al 10% del gasto público en educación en los niveles correspondientes. Sin embargo, la mitad del financiamiento compartido la recibe un reducido número de 267 instituciones, equivalente al 5,8% de las escuelas particulares subvencionadas, que representa sin embargo casi un cuarto de la matrícula de este sector. El financiamiento compartido representa para estos establecimientos una proporción sustancial, del orden de los dos tercios, de sus ingresos por subvenciones.

Este reducido número de colegios particulares subvencionados representa, por lo general, aquellos que han logrado establecerse como servicios de cierta calidad para sectores de clase media, y de hecho, como se ha visto, su dependencia de las subvenciones públicas se ha reducido a poco más de la mitad de sus ingresos. En cambio, las cerca de 4.400 escuelas particulares subvencionadas restantes, que atienden a más de las tres cuartas partes del alumnado en este sector, dependen casi exclusivamente del financiamiento fiscal (Cuadro 12).

**Cuadro 12**  
FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

Instituciones	Establecimientos	Matrícula	Ingresos proyectados por financiamiento compartido (2005, millones de pesos)	Subvenciones (2003, millones de pesos 2002)	Significación aproximada del financiamiento compartido (% de subvenciones)
Escuelas particulares subvencionadas	4.630	1.577.452	187.546	604.015	31%
Escuelas con financiamiento compartido	1.939	1.111.571	187.546	425.626	44%
Instituciones (*) que reciben el 50% del financiamiento compartido	267	369.464	93.773	141.470	66%
Instituciones (*) que reciben el 50% del financiamiento compartido (% de las particulares subvencionadas)	5,8%	23,4%	50,0%	23,4%	

Fuentes: MINEDUC, CENDA. (\*) Algunas instituciones tienen varias escuelas (Riesco 2007).

Por otra parte, los aranceles de la educación superior –que hace tres décadas era casi completamente gratuita– alcanzan hoy a varios millones de pesos por alumno a lo largo de su carrera. Se proporciona una menguada ayuda fiscal, sin embargo, la misma se entrega principalmente bajo la forma de un crédito bancario avalado por el Estado, que el beneficiario se supone que debe devolver al cabo de algunos años –termine o no su carrera–, bajo la forma de descuentos a sus salarios. Este es otro factor que ha recargado fuertemente los presupuestos de las familias de sectores medios quienes, por otra parte, hacen esfuerzos inmensos por lograr que sus hijos accedan a estudios superiores.

### **La importancia de los sistemas públicos a nivel internacional**

Si se aprecian los sistemas educacionales en los países más avanzados del mundo, se puede verificar que prácticamente todos ellos tienen sistemas de educación públicos ampliamente dominantes, si no únicos. En los 31 países listados por la OCDE, de 257 millones de alumnos matriculados en todos los niveles educacionales al 2004, el 81% estudia en el sistema público, mientras que un 11% estudia en establecimientos privados independientes, y sólo un 7% en establecimientos privados dependientes de los gobiernos, que pueden asimilarse a los particulares subvencionados chilenos.

En Chile, en cambio, el 52% de los niños y jóvenes estudian en establecimientos privados, y el 45% en establecimientos privados subvencionados, y en la educación superior la proporción de los privados es aún mayor. Es decir, la privatización del sistema chileno lo ha convertido en una rareza a nivel mundial, junto a Bélgica y Holanda, casos que se originan en antiguas querellas religiosas, como se ha mencionado, y donde por lo demás no existen colegios privados independientes (Cuadro 13).

En el caso chileno, además de la abultada matrícula en establecimientos privados, es la elevadísima proporción del gasto educacional privado la que constituye la principal distorsión del esquema educacional comparado con el resto del mundo. Lo que muestran los datos esta distribución en los países de la OCDE, en el cuadro que sigue, es sorprendente. En dichos países, en promedio, el gasto público representa el 88% del gasto educacional total, y el 92% en el caso de los 16 países de la Unión Europea. Aún en Corea, que es el país con menor proporción de gasto público en dicho conjunto, ésta representa el 60%. En Chile, en cambio, el gasto público representa sólo el 51,4% del gasto educacional total, según la misma fuente (Cuadro 11, supra).

Esta distorsión afecta especialmente a la educación superior, así como la inversión en ciencia y tecnología. La llamada “focalización” del reducido gasto público en los niveles básicos y medios generó un desequilibrio muy perjudicial en el actual sistema educacional chileno, en perjuicio del nivel superior.

**Cuadro 13**  
**MATRÍCULA PÚBLICA Y PRIVADA, OCDE Y CHILE**

<b>Países seleccionados/OCDE</b>	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>	<b>Privada (1)</b>	<b>Privada (2)</b>	<b>Nº Alumnos</b>
Canadá	100%	0%	0%	0%	6.486.632
Finlandia	93%	7%	7%	0%	1.345.235
México	87%	13%	0%	13%	31.250.594
Estados Unidos	84%	16%	0%	16%	73.510.310
Corea	63%	37%	11%	26%	11.595.637
Reino Unido	53%	47%	43%	4%	17.372.082
Chile (2005)	48%	52%	45%	7%	3.652.227
Bélgica	43%	57%	57%	0%	2.732.428
Holanda	21%	79%	79%	0%	3.613.916
Total OECD	81%	19%	7%	11%	248.407.663

OECD, data extracted on 2006/09/21 14:50 from OECD.Stat, Mineduc (Chile, niños y jóvenes).

NOTAS: (1) Privada dependiente del gobierno. (2) Privada independiente.

Actualmente, en cambio, como se ha hecho notar, por cada estudiante de educación superior, el país gasta la mitad que antes del golpe militar, medido en moneda de similar valor. Por otra parte, si se comparan las proporciones por niveles del gasto público educacional en Chile y en los países de la OCDE, se aprecia que mientras Chile destina al nivel terciario un 14% del gasto público educacional, el promedio de 31 países de la OCDE, que se muestran en el cuadro siguiente, destina a este nivel un 24,6% del mismo. Como se muestra en el cuadro que sigue, los países más avanzados en esta materia destinan porcentajes mayores, como, por ejemplo, Canadá, EE.UU., Corea y Finlandia, destinan respectivamente un 40%, 38,6%, 33,4% y 28,9% del gasto público educacional al nivel terciario (Cuadro 14).

El resultado general del proceso descrito puede visualizarse con claridad en una sola estadística: al momento del golpe militar, 30 de cada cien chilenos estaban matriculados en el sistema educacional, casi todos ellos en el sistema público. Al terminar la dictadura, dicha proporción se había reducido a 25 de cada cien, e incluso ahora alcanza sólo 27 de cada cien habitantes, considerando tanto el sistema público como el privado (Cuadro 1, supra). No deben llamar a engaño, por lo tanto, las cifras que comprueban que se ha logrado un incremento en la cobertura educacional –las mismas se repiten a cada rato como muestra del éxito de la privatización. Ello ha sido posible porque paralelamente ha disminuido algo la proporción de niños y jóvenes. Gracias a ello se ha completado la cobertura en los niveles básico y medio, y subido en el terciario. Sin embargo, es en este último nivel donde se aprecia el retroceso antes demostrado.

**Cuadro 14**  
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EDUCACIONAL POR NIVELES, OCDE Y CHILE

<b>Países seleccionados/ OCDE</b>	<b>Terciario</b>	<b>Secundario, primario y otros niveles</b>	<b>Secundario</b>	<b>Primario y otros niveles</b>	<b>No asignados</b>
Canadá	40,0%	60,0%			
Estados Unidos	38,6%	61,4%	29,4%	32,1%	
Corea	33,4%	61,3%	34,1%	27,2%	5,3%
España	25,5%	74,5%	38,5%	36,0%	
México	19,6%	77,7%	29,5%	48,2%	2,7%
31 países OCDE	24,6%	73,6%	37,6%	35,9%	1,8%
Chile	14,4%	84,1%	20,0%	64,2%	1,5%

Fuente: Data extracted on 2006/09/24 10:25 from OECD.Stat, MINEDUC. Dato OCDE: Promedio Simple.

Las coberturas alcanzan allí a poco más de un tercio, lo que si bien es mayor que antes sigue siendo muy insuficiente. Está muy por debajo de los vecinos Argentina y Uruguay, y a una distancia sideral de países como Corea, que ha logrado un 98% de cobertura en este nivel (Draibe-Riesco 2007).

El resultado de la dictadura y la privatización es muy claro: la sociedad chilena en su conjunto realiza hoy un esfuerzo educacional menor que hace treinta años.

### **La reconstrucción del sistema nacional de educación pública**

El debate actual ha recogido el dilema fundamental: O la reforma enfatiza la reconstrucción de un sistema público moderno, o deja las cosas más o menos como están ahora, perfeccionándolas. Esto último no parece constituir una solución. Lo que ha fracasado es el intento de mejorar la educación privatizándola. No tiene ningún sentido intentar resolver la crisis con más de lo mismo.

Existe consenso de que el Estado debe garantizar una educación de calidad y gratuita para todos, al menos en los niveles no terciarios. Sin embargo, existe la legítima pregunta acerca de si para proveer educación obligatoria la estructura de servicio público, basado en profesores-funcionarios, puede resultar más eficiente que empresas privadas, basadas en trabajo asalariado regular, operando en el mercado. La experiencia indica que las respuestas ideologizadas a esta pregunta –las que resultan en soluciones únicas aplicables en cualquier circunstancia– no son las más adecuadas. Entre otras cosas, porque se trata de asuntos que cambian con el tiempo.

Sin embargo, las sociedades y mercados más desarrollados han demostrado que la milenaria institución del servicio público continúa siendo la mejor alternativa para organizar determinadas actividades, al menos en la actual etapa histórica. De esta manera, la idea de que el Estado tenga un sistema nacional de educación pública está avalada por la experiencia exitosa y más que centenaria en todos los países del mundo. Asimismo en Chile, como se ha visto, un esquema de esta naturaleza permitió el desarrollo de la educación a ritmos que no han sido igualados posteriormente y con una cobertura que alcanzó hasta el más remoto de los rincones del país y un nivel de calidad que lo distinguió en la región.

En el país, la idea de reconstruir el sistema nacional de educación pública cuenta con la simpatía de importantes sectores sociales, entre ellos el estudiantado y el profesorado, así como también de personeros de todo el espectro político. En la opinión pública, la idea de que el Ministerio de Educación se haga cargo nuevamente de los colegios y liceos cuenta con la adhesión del 77% de la población, según encuestas recientes del Centro de Estudios Públicos, institución a la cual nadie puede acusar de estatista. Por otra parte, parece difícil negar la evidencia de la responsabilidad del esquema actual en el desmantelamiento del sistema público construido a lo largo de un siglo, y la consiguiente crisis actual de la educación.

El Estado puede reasumir plenamente la propiedad de los establecimientos que le pertenecen, en todos los niveles, y organizarlos como un servicio público nacional, moderno, de alta calidad, cuya estructura combine armónicamente aspectos centralizados y descentralizados, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales actuales al respecto. El mismo puede contemplar en el nivel apropiado la plena participación en su gestión de cada una de las instituciones democráticas descentralizadas del Estado, especialmente las municipalidades, así como de los usuarios y funcionarios del sistema.

La principal distorsión de la LOCE consiste en asumir que todos los establecimientos educacionales son manejados por entes que asimila a la denominación –no precisamente elegante– de “sostenedores”, que oculta el hecho esencial de que la mitad de los mismos pertenece al Estado. Tal asimilación desde luego no es casual, sino obedece al propósito explícito de obligar al Estado a tratar por igual a todos los colegios que financia. Al menos, impedir que pueda privilegiar aquellos que le pertenecen, a riesgo de someter a los privados a una “competencia desleal”. Por cierto, se pasa por alto que nada obliga a los “sostenedores” privados a hacer lo mismo. Muy por el contrario, mientras se amarra de manos al Estado en relación con sus propios establecimientos, se estimula y subsidia generosamente que los privados desarrollen los suyos al máximo.

De la misma manera, la principal confusión del concepto “educación pública” en boga es que, tras una aparente neutralidad, dicha acepción del término está profundamente sesgada a favor del sector privado y en contra del público. Actualmente se concibe como

“pública” toda la educación financiada por el Estado, lo que constituye una seria distorsión de la realidad, puesto que evidentemente no es lo mismo una escuela pública que un colegio privado que recibe subvención. Al ponerlos en un mismo plano se menoscaba la responsabilidad del Estado para con sus propios establecimientos. Tradicionalmente, la educación pública estuvo identificada con el sistema nacional integrado de instituciones educacionales del Estado y así lo entiende todavía el sentido común de la ciudadanía, que no está equivocada en ello. Difícilmente puede considerarse equilibrada una concepción de educación pública que no toma en cuenta debidamente el hecho esencial de que la mitad de los establecimientos educacionales pertenecen al Estado.

Toda la distorsión del actual sistema educacional se deriva principalmente de estas confusiones. Para superar la crisis, en primer lugar se deberá corregir el sesgo anotado y el Estado asumir en propiedad el sistema educación público, que si bien deteriorado, constituye todavía, de lejos, la principal fortaleza con que cuenta el país para mejorar la educación.

Parece conveniente asimismo restituir en forma plena al profesorado del sistema público su condición de funcionarios del servicio civil del Estado, con su estatuto correspondiente. Se puede establecer una carrera profesional basada en un proceso de formación inicial a la cual se restablezcan los parámetros de calidad requeridos, y un proceso de perfeccionamiento continuado. Establecer un cronograma que permita recuperar en un plazo breve el valor de las remuneraciones del magisterio a sus niveles previos al golpe de Estado, en condiciones similares a la evolución de las remuneraciones del resto de los trabajadores del país.

La propuesta anterior considera, desde luego, al profesorado que trabaja en los establecimientos de propiedad pública, pero asimismo puede incluir aquellos que actualmente son particulares subvencionados, y que se incorporen al sistema público en la modalidad mixta referida más abajo. El Estado puede contratar directamente a buena parte del profesorado que financia mediante subvenciones.

El principal aliado del proceso de reconstrucción del sistema nacional de educación pública es precisamente el magisterio. Son equivocadas las opiniones que consideran a este gremio como un obstáculo, y buscan desmembrarlo diseminando sus cuadros en cientos de administraciones municipales y miles de establecimientos privados. No cabe duda que en el marco de un proceso de acelerado desarrollo del mismo, el magisterio y los académicos estarán llanos a aceptar y apoyar las severas medidas de reorganización que necesariamente deberá acompañar un cambio tan profundo como éste.

Como norma general, el Estado puede asumir la responsabilidad de la gestión docente del conjunto de los establecimientos que financia completamente, incorporándolos plenamente al sistema de educación pública y al respectivo plan nacional de reconstrucción y desarrollo. Al mismo tiempo, sin embargo, se puede establecer un sistema

de concesiones para los servicios no propiamente docentes de los mismos, incluyendo el arriendo y mantenimiento de inmuebles, los cuales pueden ser contratados con los actuales propietarios de dichos establecimientos u otros proveedores privados. Se puede establecer de esta manera una modalidad mixta de establecimiento educacional público, en la cual los aspectos propiamente docentes sean gestionados por el Estado, y otros servicios puedan ser concesionados a empresas privadas, las cuales pueden mantener un amplio espacio de operación en el nuevo sistema público así definido. Todos los establecimientos pueden acceder a este tipo de modalidad, previéndose que establezcan mecanismos de transición adecuados, así como de compensación, que atiendan los intereses legítimos de los propietarios de establecimientos afectados por el cambio.

Desde otro ángulo, parece indiscutible que la calidad del sistema educacional y su homogeneidad a lo largo del territorio y especialmente con relación a la geografía social del país, resultarían muy beneficiadas del hecho de organizar todo el sistema como un conjunto, sometido a las mismas normas y parámetros, y con posibilidades de asignar recursos en forma flexible al interior del sistema, destinándolos allí donde sean más necesarios. Ello se hace posible al reasumir el Estado directamente la gestión docente del conjunto de sistema.

Sin perjuicio de lo anterior, el Estado puede mantener su política tradicional de apoyar financieramente a las instituciones educacionales particulares sin fines de lucro que lo ameriten. Es posible establecer un proceso de selección estricto y transparente, al cual puedan acceder las instituciones beneficiarias de estos aportes, en todos los niveles educacionales. El mismo puede extender a todos los niveles educacionales la experiencia consagrada por las universidades particulares del Consejo de Rectores a lo largo de varias décadas. Asimismo, por los mismos argumentos que se esgrimen en favor de restablecer su condición de funcionarios al magisterio del sistema público, no parece en cambio adecuado hacerlo con el profesorado de los establecimientos que permanezcan en el sector particular –en su nueva definición indicada más abajo–, aunque los mismos reciban algún tipo de financiamiento estatal.

De esta forma, puede concebirse un proceso de transición, en el cual la mayor parte de las escuelas particulares subvencionadas pasen al sistema público en el sistema mixto propuesto más arriba, es decir, el Estado contrata al personal docente, mientras mantiene un sistema de concesiones para locales y otros servicios, con los actuales “sostenedores”. A estas escuelas, el Estado les garantizará el financiamiento requerido de modo que la educación allí sea gratuita. Ciertamente, en esas escuelas, como en todo el sistema público, el nivel de aporte fiscal debe subir considerablemente respecto del actual.

Sin embargo, otra parte de las escuelas particulares subvencionadas puede optar por mantener su estatus de educación particular, completamente autónomas, en el marco de las normas generales de educación. A las escuelas que opten por mantener este estatus,

el Estado les puede garantizar, por ejemplo, mantener un nivel de subvenciones como el actual. Por otra parte, dichas escuelas podrían incrementar su nivel de financiamiento compartido si estiman conveniente. Ello en la medida, naturalmente, que acrediten una alta calidad educacional, y se comprometan en algunos objetivos del plan nacional de educación, tales como integración social, por ejemplo.

A nivel universitario, el modelo de las universidades particulares del Consejo de Rectores puede asimismo extenderse a otras universidades privadas. Pareciera ser tiempo de definir parámetros claros que ameriten el que instituciones particulares de educación reciban financiamiento público de manera estable, y abrir la posibilidad de que postulen a dicho aporte instituciones de todos los niveles educacionales en igualdad de condiciones.

Por estas vías, se puede continuar apoyando el aporte muy significativo de la educación particular de calidad, sin perjuicio de la reconstrucción del sistema educacional público, a todos los niveles educacionales.

El Estado puede asumir centralmente el conjunto de los costos de la educación pública, de modo de garantizar su calidad, universalidad y gratuidad. Asimismo, puede mantener un nivel de apoyo financiero considerable a la educación particular que lo amerite. Restablecer el financiamiento del desarrollo científico y tecnológico en el nivel adecuado a los desafíos que el país enfrenta en el siglo que se inicia parece asimismo indispensable. Como resultado, el balance de aportes públicos y privados a la educación deberá superar su grave desequilibrio actual en favor de los segundos, y aproximarse a lo que constituyen las prácticas en esta materia de los países más avanzados del mundo, en el cual los aportes públicos predominan de modo abrumador.

Sin perjuicio de ello, no parece aconsejable reducir el aporte privado a la educación, que de alguna manera la ciudadanía ya ha asumido, sino más bien generar un aumento mucho más rápido del financiamiento público de modo de corregir el desequilibrio actual. Corea, por ejemplo, destina cerca del 9% del PIB a educación, alcanzando casi un 100% de cobertura incluso en el nivel terciario, como se ha destacado, y los resultados están a la vista. Sin embargo, por razones históricas, siempre existió en ese país un importante componente privado en el gasto educacional, que refuerza sus logros generales.

Parece imperioso poner término al sistema de “vouchers”, como mecanismo de asignación del financiamiento al sistema público de la educación básica y media. En su reemplazo, lo más conveniente es establecer un criterio de asignación presupuestaria, diseñado sobre la base de las mejores prácticas internacionales respectivas, y considerando los objetivos del plan nacional de reconstrucción y desarrollo del sistema de educación pública.

El pretender el esquema de “vouchers” a los colegios públicos es tan nefasto para los mismos como si se quisiera imponer a los privados el financiamiento vía presupuesto, lo cual ciertamente y con razón sería rechazado tajantemente por estos alegando que entrabaría su desarrollo. La única solución razonable a este problema es establecer, como se propone, para cada sistema el mecanismo que le es más adecuado.

En el nivel superior, parece conveniente poner término al sistema de crédito universitario, reemplazándolo por asignaciones presupuestarias equivalentes a los aranceles, otorgándose financiamiento adicional a todos los alumnos que lo requieran, para garantizar la normalidad de los estudios. Sin perjuicio de lo anterior, se puede establecer un mecanismo de aranceles diferenciados en todos los niveles de educación pública, en el cual, sin embargo, el criterio de discriminación sea “por arriba”, es decir, se le imponga en forma automática a los alumnos de mayores recursos –por ejemplo del primer decil de ingresos, los que son fácilmente identificables–, con un procedimiento de apelación. En otras palabras, se trata de invertir el peso de la prueba, y en lugar de obligar a quienes tienen menores recursos a la humillación de certificar dicha condición, como ocurre en la actualidad, exigir a las familias de mayores recursos acreditar que su situación no es tan buena, si quieren optar a la gratuidad.

Sin perjuicio todo de lo anterior, se pueden establecer mecanismos claramente reglamentados y transparentes, mediante los cuales los diferentes establecimientos y conjuntos de éstos puedan allegar financiamiento de otras fuentes, como municipios y otras instancias descentralizadas del Estado, así como donaciones privadas de padres y apoderados, ex alumnos, fundaciones y otros. Asimismo, se establecerán mecanismos que permitan a los establecimientos de educación pública, en todos los niveles, allegar recursos por la vía de prestación de servicios relacionados con su giro de actividades.

Adicionalmente, desde luego parece indispensable generar amplios programas de apoyo a la investigación científica y tecnológica, los que pueden incluir a instituciones particulares de educación superior, pero este tema requiere un tratamiento que excede el alcance de este texto y la calificación de su autor.

La nueva institucionalidad propuesta se apoya sobre el conjunto de lo disponible, también lo construido por la industria educacional privada. Es posible incorporar plenamente al sistema de educación pública al conjunto de los establecimientos de propiedad del Estado, así como buena parte de aquellos que fueron creados en base al subsidio estatal, para los que se puede definir un estatuto especial. Por otra parte, se sugiere que el nuevo marco regulatorio permita canalizar debidamente los aportes del conjunto de los establecimientos educacionales que permanezcan en el sector privado, parte de los cuales puede continuar recibiendo subsidios. La nueva institucionalidad educacional requiere ser refrendada mediante cambios a la Constitución y las leyes respectivas, tras la derogación de la LOCE. Se trata de una gran reforma del Estado, equivalente a la

realizada recientemente con el Poder Judicial, y debe contar con el respaldo sostenido de todos los sectores. Parece el camino más directo y eficaz para solucionar la crisis actual y encaminar el país en la modernidad, como lo fue en el siglo pasado para superar el subdesarrollo.

### **Bibliografía**

- Draibe, Sonia; Manuel Riesco** (2007). *Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making? (Chapter 1)*. En Riesco, Manuel (ed.). 2007. *Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making?* UNRISD- Palgrave MacMillan, London.
- Illanes, María Angélica; Manuel Riesco** (2007). *Developmental Welfare State and Social Change in Chile*. En Riesco, Manuel (ed.). 2007. *Latin America. A New Developmental Welfare State Model in the Making?* UNRISD- Palgrave MacMillan, London.
- Riesco, Manuel** (2007). *Derrumbe de un Mito. Chile Reforma sus Sistemas Privatizados de Educación y Previsión*. CENDA, Santiago.

FECHA DE RECEPCIÓN: 13 de mayo de 2007

FECHA DE ACEPTACIÓN: 29 de mayo de 2007