

COMENTARIO A “LAS COSAS CAMBIAN CUANDO LES PONES UN ‘TÚ’: SOBRE UNIVERSALISMO, FOCALIZACIÓN Y REGRESIVIDAD”, DE FERNANDO ATRIA

*Sergio Verdugo*¹

Resumen

Se argumenta que el trabajo del profesor Atria sigue una perspectiva parcial que es insuficiente para tomar determinaciones concretas y que confunde elementos relevantes que debieran distinguirse. Su trabajo se centra en la educación superior, pero no diferencia las particularidades de esta última ni los distintos bienes que ella está llamada a servir. Se cuestionan las ventajas de la universalidad y gratuidad en el sistema de educación terciaria y se constata que las ideas del profesor Atria responden a una amplia política redistributiva y social ideológicamente comprometida.

Introducción: Resumen del debate

El problema de la educación en Chile ha generado diversas polémicas. Una de ellas tiene que ver con el financiamiento de la educación superior. Mientras algunos promueven una política universalista, donde todos deberían tener acceso a una educación gratuita que sea financiada con impuestos progresivos (en este grupo se encuentra el profesor Fernando Atria), otros defienden una política pública focalizada, donde los recursos públicos se dirijan a los sectores más necesitados.

En este segundo grupo (pro-focalización) encontramos un trabajo de Harald Beyer y Loreto Cox.² En él, los autores contestan la tesis universalista que

¹ Máster en Derecho, Universidad de California, Berkeley. Magíster en Derecho Público, P. Universidad Católica de Chile. Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad del Desarrollo. Profesor de Derecho Constitucional e Investigador del Centro de Justicia Constitucional de la Universidad del Desarrollo.

² Beyer, Harald y Cox, Loreto, “Gratuidad de la educación superior: Una política regresiva”, en *Puntos de Referencia*, 337, (Centro de Estudios Públicos) 2011. Cabe hacer presente que, aunque el principal

promueve una educación gratuita para todos. Sostienen que ella es regresiva, ya que la mayor parte de los recursos públicos beneficiaría a los sectores de mayores ingresos. Defienden la focalización de los recursos argumentando sobre la base de que ella genera mayor equidad. Así, los autores refutan una columna electrónica del profesor Fernando Atria que sostiene que la idea de la regresividad de la gratuidad para todos es un mito.³

En dicha columna, el profesor Atria sostenía que no hay que mirar solo el gasto para definir si una política es o no regresiva, sino que también el ingreso fiscal y la forma en que este se recauda. La idea es establecer una política de educación gratuita, universal y una reforma tributaria que afecte a los sectores más acomodados mediante tributos progresivos. Frente a ello, Beyer y Cox conceden que la aplicación de un impuesto progresivo para financiar una educación gratuita podría disminuir la alta brecha que el coeficiente de Gini muestra para nuestro país respecto de la distribución del ingreso. Sin embargo, también sostienen que esto sería efecto de la reforma tributaria y no de la gratuidad.⁴ Ellos muestran que si a esa reforma tributaria se le asignara el principio de focalización, el Gini se reduciría aun más. En otras palabras, y ante escenarios tributarios iguales, la focalización seguiría teniendo más impacto en el Gini que el universalismo. En síntesis, y solo desde la perspectiva del Gini:

- i. Focalización vs. Universalismo= gana focalización
- ii. Focalización + impuestos progresivos (IP) vs. Universalismo + IP= gana focalización

En un trabajo publicado en este mismo anuario, el profesor Atria contesta los argumentos de Beyer y Cox.⁵ Dice que la idea de que el principio de focalización sea más “igualitarista” es falsa. La acusación de Atria es provocadora:

foco del debate se centra en el trabajo recién citado, el profesor Atria también contesta una columna de Carlos Peña, quien se muestra favorable a la focalización.

3 Atria, Fernando, “N° 2: Es injusto que el Estado financie la educación de todos”, en *CIPER*, 2011, <http://ciperchile.cl/2011/07/27/n%C2%BA-2-%E2%80%99Ces-injusto-que-el-estado-financie-la-educacion-de-todos%E2%80%99D/>. Ver otro trabajo del autor citado (probablemente el más relevante): Atria, Fernando, *Mercado y ciudadanía en la educación*, (Santiago, Flandes Indiano) 2007.

4 Beyer y Cox, op. cit., p. 6

5 Atria, Fernando, “Las cosas cambian cuando les pones un ‘tú’: Sobre universalismo, focalización y regresividad”, en *Anuario de Derecho Público*, (Universidad Diego Portales) 2012. Las referencias a este artículo se harán sin la enumeración de la página respectiva, ya que el documento que tuve a la vista no contenía, aún, la enumeración definitiva de este anuario.

“Como veremos, sus argumentos [los de Beyer y Cox] no logran pasar un examen racional, porque descansan en confusiones o en un uso excéntrico de las palabras o de los datos”.⁶ Atria los acusa de pretender “convencer al perjudicado por la focalización (el “pobre”) que en realidad es el beneficiado y al beneficiado por ella (el “rico”) que en realidad es el perjudicado”. Atria hace una defensa del principio de universalización como el mejor mecanismo para promover la igualdad en materia de educación superior.

En este comentario, argumentaré que el debate recién resumido (i) es incompleto y (ii) ha sido desviado por el profesor Atria de su objeto central.

(i) Es incompleto porque está dominado por una perspectiva parcial: la igualdad basada en el Gini y en Rawls. Sostendré que es válido (y es un aporte) discutir en esos términos, pero que la consecuencia de dicho debate no puede tener la pretensión de resolver el problema de política pública, ya que ella debe considerar también otros aspectos relevantes que enunciaré.

(ii) Fernando Atria desvía la atención del objeto central del debate (acceso y financiamiento de la educación superior) con argumentos que deben diferenciarse de la discusión sostenida a propósito de la educación escolar. La no distinción de dichos argumentos conduce a resultados altamente discutibles, como se verá.

El enfoque incompleto del debate

Todos los trabajos citados pretenden resolver el debate desde la perspectiva de la igualdad. Beyer y Cox utilizan el coeficiente de Gini; el profesor Atria ataca a quienes critican el universalismo por agudizar la desigualdad y dice que “hoy nadie discute que el gasto social tiene que tener una finalidad retributiva”⁷; y se debate sobre la eventual aplicación del argumento rawlsiano de acuerdo a su segundo principio de justicia (todos parecen conceder que la tesis de John Rawls es la más apropiada).

⁶ Sin número de página.

⁷ Sin número de página.

Es en esta premisa de igualdad (¿un tipo de?) en la que el debate aparece contaminado e ideologizado. El profesor Atria se preocupa por “mostrar cómo se ven las cosas cuando uno las mira al derecho y no al revés”, aunque no aparece suficientemente justificada la razón por la cual *su* perspectiva de la igualdad es la más adecuada.

Uno podría preguntarse, por ejemplo: ¿cuál es la política más idónea para producir movilidad social? o ¿cuál es la mejor política pública para generar una sociedad más libre con una oferta educativa diversa? (lo que nos llevaría a discutir sobre la libertad); también, ¿cuál es la mejor política para la producción de bienes públicos y externalidades positivas? o ¿qué bienes públicos queremos generar a través de la educación?; además de ¿cuál es la política más efectiva para el desarrollo económico y social del país? o ¿qué política estimula la generación de una educación superior de mayor calidad y con mejores tasas de empleabilidad?, entre muchas otras.

Si quisiéramos resolver con la perspectiva única de Beyer, Cox y Atria, entonces varias de estas preguntas serían irrelevantes.

Veamos un ejemplo para explicar lo incompleto del debate. Atria dice que todo gasto social debe tener una finalidad retributiva y que una política regresiva no puede tolerarse. ¿Qué sucedería entonces con las Becas Chile? Dichas becas suelen otorgarse a graduados exitosos que han sido aceptados para estudios de postgrado en universidades de prestigio sin considerar las condiciones económicas de los mismos. Los graduados exitosos normalmente tienen acceso al crédito y provienen de condiciones sociales que fueron compatibles con la entrega de una educación de calidad. Así, es altamente probable que una mayoría de los becarios sean “ricos” en el lenguaje de Atria. ¿Significa esto que la política de las Becas Chile debería eliminarse?

Visto desde la pura perspectiva de la igualdad, la respuesta debiera ser positiva. Pero hay otras perspectivas que han servido de justificación a esta política. Chile está implementando un plan para incrementar el número de doctores respecto de la población total y mejorar su capital humano. Se dice que esto contribuirá al desarrollo del país y promoverá mayores niveles de investigación, un bien público del que se beneficia toda la sociedad. Si becamos a un futuro académico investigador, habrá un retorno para la sociedad (y para el investigador), así que no nos importará si este se enriquece a costa de la sociedad (esta tendrá retornos superiores). Si becamos a un músico en un conservatorio europeo de prestigio, estaremos promoviendo la cultura y

probablemente la sociedad obtendrá un retorno relevante ante la inversión que se hizo.

No estoy diciendo que el programa gubernamental de las Becas Chile sea justo (puede no serlo). Estoy diciendo que, si se quiere justificar un programa como ese, deben buscarse respuestas que incluyan el factor igualitario pero que no lo exijan como el único criterio de análisis.

Los términos propuestos para el debate son válidos, ya que existe un interés público en su enfoque igualitario. Sin embargo, parece parcial hacer depender el resultado de una política pública desde la sola perspectiva igualitaria. Por eso, este debate es incompleto.

Por otra parte, si se quiere debatir sobre la relación entre la igualdad y distribución del ingreso y la educación superior, se debe estudiar el impacto que el desarrollo de esta última ha tenido en los últimos años. Sin ello, no habrá un diagnóstico muy claro, lo que se hace especialmente complejo dada la evidencia sugerida por Claudio Sapelli respecto a la igualdad⁸ y a los problemas metodológicos existentes en la medición de la misma.⁹

Discusión general y especial

El profesor Atria tiene razón cuando critica que los argumentos a favor de un principio u otro (sea el universalismo o la focalización) se extiendan automáticamente a cualquier área (educación, salud, defensa, etc.), ya que hay que distinguir los argumentos generales de los especiales. En otras palabras, no porque en un sector “X” sea más conveniente aplicar una política “Y”, entonces en el sector “M” será conveniente aplicar esa misma política “Y”.

8 Según Sapelli, las nuevas generaciones tienen niveles menores de desigualdad que las más antiguas. La desigualdad se produce por la diferencia entre los ingresos autónomos que las personas son capaces de generar, razón por la cual hay que preguntarse en qué medida la educación es un vehículo idóneo para mejorar la situación anterior y reducir la dependencia de los sectores más pobres respecto de las políticas sociales. Sapelli, Claudio, *Chile ¿Más equitativo?*, (Ediciones P. Universidad Católica de Chile) 2011. Antes de este trabajo, Sapelli demostraba que Chile presenta altos niveles de movilidad intrageneracional del ingreso. Existe una relación evidente entre educación e ingreso, y la primera es una buena medida de movilidad intergeneracional. El acceso no restringido a la educación terciaria debería incrementar la movilidad, lo que podría resultar en un argumento propicio para la masificación de la misma, aunque no necesariamente en la universalización de ella. Sapelli, Claudio, “Una nota sobre la movilidad intrageneracional del ingreso en Chile”, Documento de Trabajo, 388, (Instituto de Economía, P. Universidad Católica de Chile) 2010.

9 En la medición de la igualdad, en muchas ocasiones no se consideran los efectos de las políticas sociales focalizadas. En Chile, las familias de mayores ingresos deben pagar algunos servicios (como salud, educación, previsión social) que en otros países están fuertemente subsidiados. El principio de focalización del gasto implica que algunos gastan y otros reciben, y de esa manera se persigue un equilibrio. En el principio universal todos reciben y ninguno gasta, razón por la cual se intenta corregir la desigualdad por la vía de los tributos.

De esta manera, Atria demanda mayores argumentos especiales relativos a la educación.

El autor acierta en este punto, pero no supera la debilidad de sus contradictores, ya que sus argumentos sobre el universalismo también son generales. Atria parece discutir en el plano de la educación en general, pero sus argumentos dicen estar dentro del debate de la educación superior. ¿Se comunican los puntos de la educación escolar con la superior? No necesariamente. No siempre, o al menos no en lo relativo al punto de universalismo.

A Atria le falta precisar mayores argumentos para que su idea de universalidad logre persuadir en el ámbito de la educación superior. Para lograr aquello, deben distinguirse los rasgos distintivos de la educación superior y preguntarse qué tipo de modelo queremos, cuestión que hace de manera insuficiente. No basta con identificar las diferencias y después defender el universalismo en términos generales, también hay que *aplicar* el universalismo considerando las singularidades de la educación superior. El argumento de Atria adolece del mismo problema que denuncia: no basta con probar qué opción rige por defecto en la educación, hay que demostrar la *aplicación* de dicha opción a la educación *superior*.

Hay que advertir que Atria reconoce que la pretensión de universalidad es menor tratándose de la educación superior respecto de la básica y media, pero sus argumentos posteriores son generales y no superan el problema. El Estado, para Atria, no debe asegurar “una cobertura de 100% sino asegurar que todo el que quiera acceder a ella [la educación superior] pueda hacerlo”. Bastaría entonces con la intención de querer acceder a ella. Más adelante, Atria agrega una idea que está en tensión con la anterior: “[...] hay buenas razones, dado el tipo de institución que son las universidades, para que hagan lo que no debería permitirse a los establecimientos primarios y secundarios: seleccionar estudiantes”.

No queda claro cómo Atria resuelve el problema de permitir que todos los que quieran puedan estudiar (derecho a recibir una prestación educacional) y de que los oferentes de la educación elijan a quiénes educar (libertad para seleccionar). Probablemente deberían existir distintos tipos de instituciones, algunas más selectivas que otras. Esta visión es altamente discutible, como veremos.

Por otro lado, Atria dice que la universalidad no significa necesariamente gratuidad. Solo significa que la “educación recibida no esté mediada por la capacidad de pago del estudiante o su familia”. El sentido es integrar y “descomodificar” la educación. Esto es difícil de entender. Atria está en contra de que

solo se beneficie a los más necesitados, ya que hay que beneficiarlos a todos para producir integración. Pero resulta que se puede seleccionar y que no es necesario que la educación sea gratuita. ¿Cuál es el mecanismo concreto que sugiere? ¿Podría ser (a) un sistema de subsidio a la demanda a través de *vouchers* y sistemas de financiamiento basados en préstamos individuales, (b) un subsidio a la oferta que obligue a las universidades a no cobrar a quienes no puedan pagar, o (c) no cobrar a nadie? Las respuestas (a) y (b) parecen asimilarse a un principio de focalización, mientras la (c) implicaría, derechamente, un mecanismo de gratuidad.

Un punto central e ilustrativo es la prohibición que hace Atria para que el más privilegiado reciba una mejor educación. ¿Quién decide qué educación es de mejor calidad para estos efectos? ¿Cómo pretende asegurar el cumplimiento de esta prohibición sin cercenar la libertad de enseñanza y la diversidad de instituciones y programas?

En las siguientes páginas, me haré cargo de la crítica al principio de focalización *en* la educación superior, y luego trataré las virtudes del universalismo según Fernando Atria, pero *aplicadas* a la educación superior. Finalmente haré una breve defensa del financiamiento individual que no pretende agotar la discusión, sino estimularla.

Debilidades del principio de focalización según Atria

Atria dice que los “ricos” asisten a las instituciones de educación superior más prestigiosas, lo que es cierto. Sin embargo, ello no se debe a la aplicación del principio de focalización en la educación superior, sino a que el sistema de selección universitaria reproduce la segregación de clase social y calidad educativa que se observa en el sistema escolar parvulario, básico y medio. De esta manera, las instituciones educativas seleccionan a los mejores puntajes de la prueba de selección universitaria (PSU),¹⁰ que son aquellos mejor preparados para la PSU. Y los mejor preparados provienen de familias educadas que tienen los recursos para enviarlos a los mejores colegios y preuniversitarios.

No es necesario avanzar en la universalización de la educación superior para solucionar este problema, ya que la causa de la desigualdad en el acceso

10 Recuérdese que, a través de la matrícula de estudiantes que dieron una buena PSU, las universidades reciben aporte fiscal indirecto (AFI). Por eso, el AFI genera ciertos niveles de dependencia del sistema de admisión respecto la PSU. Ver una breve pero clara explicación en Eguiguren, Pablo y Soto, Sebastián, “El sistema de educación superior chileno a la luz del Informe OECD-Banco Mundial”, en *Serie Informe Social*, 129, (Libertad y Desarrollo) 2010, p. 29.

es anterior al período de selección. Probablemente la universalización de la educación superior es un camino útil para corregir este problema. Sin embargo, se trata de un camino costoso e ineficaz. Es costoso porque, al impedir la focalización del gasto en los más necesitados, implica un financiamiento público mayor. Es ineficaz porque no se dirige a corregir la causa del problema (las desigualdades originadas en la educación parvularia, básica y media) sino a sus efectos (desigualdad en la falta de preparación para acceder a una buena institución de educación superior).

Si se trabajara sobre las causas reales (anteriores al período de selección superior), entonces el sesgo de la educación superior a favor de los más “ricos” desaparecería, porque en realidad no es un sesgo en favor de ellos, sino que hacia los mejores puntajes que pueden pagar. Si los sectores más vulnerables tienen mejores puntajes y pueden competir (mejorando la educación anterior), y además pueden pagar (con un crédito sujeto a la contingencia de su futuro ingreso, por ejemplo), entonces el problema debiera desaparecer.

Para el profesor Atria, el problema no acaba aquí, ya que también sostiene que el sesgo hacia los más ricos se produce por otra cuestión: el interés de las universidades de generar redes que mejoren las condiciones futuras de sus graduados. Se trata de una afirmación teórica que no acompaña de evidencia que logre aislar la variable denunciada para demostrar su nivel de impacto real. Es posible que esta variable exista, pero no sabemos cuál es su real dimensión. Para el autor, este problema sugiere la necesidad de intervenir las políticas de admisión de las universidades (no da cuenta de que ya está intervenida por el vínculo entre el AFI y la PSU). De existir esta variable, habría que estudiar hasta qué punto ella sustituye parcialmente el impacto de la que es probablemente la causa principal: las deficiencias de la educación primaria y secundaria. Es probable que la política de la PSU reduzca el problema y es también posible que existan otras políticas deseables de intervención en la admisión universitaria (hoy se discute sobre el ranking de egreso de los colegios, por ejemplo), pero todas ellas deben ser balanceadas con otro bien que hay que cuidar: la diversidad de la oferta educativa.

Argumentos a favor de la universalidad

¿Por qué el universalismo generaría mejores resultados en la solución del problema? Si todos los que quieren pueden ingresar a la educación superior

sin pagar por ello (incluyendo todos los ricos y todos los pobres, aunque probablemente la decisión de estos últimos pueda condicionarse por la necesidad de trabajar), se producirían ciertas consecuencias en el tipo de instituciones que promovemos, las que generarían menos bienes públicos.¹¹

Si todos los que quieren ingresar a la educación superior pudieran hacerlo, no se solucionaría la desigualdad generada durante el período de educación anterior a la terciaria, simplemente se postergarían sus resultados perversos. Un estudiante bien preparado normalmente tendrá más posibilidades de éxito que uno mal preparado. Y esa preparación no se corrige eficazmente en el nivel superior, cuando ya es tarde, sino antes. Si hay un escenario con escasez de cupos y todos compiten con igualdad de condiciones por esos cupos, entonces se favorecería una sociedad basada en el esfuerzo y las capacidades. Este tipo de sociedad es la que mejor promueve la generación de bienes públicos al interior de la universidad y es probablemente la que más movilidad social genera.¹² Es necesario estudiar qué impacto produciría una política universalista en la capacidad del sistema de educación superior para generar movilidad social. No obstante, hay que recordar que una educación universal no necesariamente conduce a satisfacer las demandas del mercado laboral, razón por la cual la rentabilidad de las carreras no puede asegurarse. En este sentido, la educación masificada podría generar un efecto adverso: el de limitar la posibilidad de producir movilidad social.¹³

Atria dice que el principio universalista produce integración y unifica intereses. Sin embargo, la focalización también puede producir estos deseables efectos a nivel de educación terciaria, si la composición del estudiantado fuera diversa. Aquí se fortalece el problema de confundir el argumento

11 Probablemente habría un exceso de instituciones más enfocadas a la docencia y menos centradas en la investigación. Como describe Brunner, las instituciones de educación superior se multiplican rápidamente, formando instituciones puramente docentes (con escasa investigación). Estas instituciones, menos selectivas y menos costosas, son “las únicas que están en condiciones de garantizar un acceso masivo, y eventualmente universal. “[...] (L)as universidades han visto esfumarse su prestigio tradicional bajo la marea de la masificación y con su progresiva desvinculación de las redes de poder, la riqueza y la influencia”. Brunner, José Joaquín, “Universidad para todos”, en *Estudios Públicos*, 124 (Centro de Estudios Públicos) 2011, p. 163.

12 Piénsese que el incremento de nuevos alumnos considera que un 70% de ellos es la primera generación de sus familias en lograr el nivel de estudios superiores. OECD y Banco Mundial, *La educación superior en Chile. Revisión de políticas nacionales de educación*, 2009.

13 ¿Es la educación superior la mejor forma de asegurar la igualdad de oportunidades? Este es el tipo de preguntas correctas: ¿cuál es la capacidad de un principio universalista para promover la empleabilidad de los graduados? ¿Cómo se conecta la formación de los estudiantes con las necesidades del mercado laboral? Sobre la importancia del vínculo entre educación superior y mercado laboral, ver Scheele, Judith, “Educación terciaria y mercado laboral. Formación profesional, empleo y empleabilidad. Una revisión de la literatura internacional”, 2009, http://www.sies.cl/images/Estudios/Estudios_asociados_a_Futuro_Laboral/floor.pdf

general de la educación universal con el debate específico de la educación superior. En educación superior, la escasez de cupos genera una sociedad más meritocrática cuando hay igualdad de oportunidades basadas en el esfuerzo y las capacidades (habría diversidad en el origen socioeconómico y mayor homogeneidad en la excelencia de los matriculados). Por eso probablemente las políticas comparadas siguen la tendencia de financiar la educación superior mediante préstamos individuales.¹⁴

Ante un escenario gratuito con escasez de cupos, los contribuyentes financiarían la educación superior de quienes fueron aceptados, reproduciendo las desigualdades. Ante un escenario gratuito sin escasez de cupos totales, pero con escasez de cupos por institución, los contribuyentes financiarían la educación superior de quienes pudieron elegir estudiar, no importando la rentabilidad de esa inversión para todos (en la generación de bienes públicos y externalidades positivas) ni para el propio estudiante. En este caso, los mejores se concentrarían en las instituciones más prestigiosas y los demás en instituciones con bajas tasas de empleabilidad en el mercado laboral. El problema de la segregación seguiría existiendo. Este es probablemente el sistema que Atria promueve al decir que hay buenas razones para permitir que las universidades seleccionen a sus alumnos.

Aunque probablemente Atria se refiere al modelo precedente, si el universalismo que propone significa gratuidad sin escasez de cupos totales ni escasez de cupos por institución (habría que buscar una manera de hacerlo), igual quienes estén menos preparados tendrán menos éxito que el resto. Los ricos seguirían ganando y probablemente el mercado laboral dejaría de seleccionar por prestigio de la institución y empezaría a utilizar los criterios de ranking de egreso, solo aplicable a quienes logren egresar.

Por otra parte, Fernando Atria está preocupado por la igualdad y su receta es la universalidad con una reforma tributaria que implique un aumento de impuestos progresivos. Dice que debe subirse, por ejemplo, el

¹⁴ Llama la atención que países disímiles en niveles de desarrollo y distintos en sus ordenamientos políticos, tengan una tendencia hacia políticas comunes para el financiamiento de la educación superior: estimulando la iniciativa privada y desregulando ciertas áreas. A ello se suma la existencia cada vez más común de préstamos para el financiamiento individual y de emprendimientos de instituciones educativas. Según un informe del Banco Mundial que describe tendencias mundiales en materia de educación superior, una de ellas es que los alumnos financien sus estudios de manera individual y que las universidades obtengan recursos distintos a los aportes del Estado. También plantea que la situación es ideal para que funcione bien el mercado, porque así el alumno puede obtener información relativa a la oferta educacional (aunque en Chile está distorsionada por otras razones). Ver Johnstone, D. Bruce, Arora, Alkay y Experton, William, "The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms", World Conference on Higher Education, (UNESCO) 1998.

impuesto de primera categoría de 20% a 22%, porque 22 es mayor que 20. Sin embargo, y asumiendo que se necesita de una mayor recaudación, hay que examinar otras maneras alternativas de financiamiento público (crecimiento económico, que incrementa la recaudación; retorno de créditos de largo plazo) o de financiamiento privado complementario (créditos, emprendimiento de las instituciones educativas, etc.). ¿Por qué Atria elige el mecanismo tributario? ¿Es el mejor? El gran problema del debate tributario actual es que no ha tomado en cuenta cuánto se necesita antes de hacer el cálculo, ni ha considerado mejorar la eficiencia del gasto público o la reducción de presupuesto para programas que no generan beneficios significativos para la sociedad.

Este debate, muy interesante, está inevitablemente conectado con la discusión educacional, pero, si no se aíslan las variables que inciden en ambos, corremos el riesgo de caer en una discusión de todo o nada, blanco o negro. Por esta razón, la crítica de Atria al trabajo de Beyer y Cox es mucho más que una réplica al argumento de la regresividad: es una manera de ver el problema estructuralmente opuesta al sistema educativo actual y al programa de reformas que están siendo discutidas (o han sido recientemente aprobadas) en el Congreso. En este sentido, la estrategia argumentativa del profesor Atria está estructurada para defender un cambio abrupto del sistema, no solo de educación superior, sino de otras políticas sociales de envergadura. Su visión es incompatible con la subsidiariedad, ya que podría comprometer la libertad de enseñanza y la diversidad de la oferta educativa, y le introduce elementos antimercaado al sistema educativo que lo harían menos competitivo desde la perspectiva del mercado laboral. Atria no quiere debatir políticas aisladas. Atria quiere debatir sobre el sistema económico y social. Y, si yo quisiera complacerlo, probablemente debería defender el libre emprendimiento y la subsidiariedad.

En este sentido, el trabajo de Fernando Atria está contaminado (o iluminado, según se mire) por una política redistributiva y social ideológicamente comprometida.

Es justo pagar por la educación

Si la premisa es la igualdad y la justicia (premisas que, aunque importantes, creo insuficientes por no conjugarse con la libertad), es importante justificar la razón por la cual una política de financiamiento individual es justa.

En sí misma, la educación de un individuo no es un bien público, ya que los beneficios de la misma serán percibidos de manera particular por el graduado que encuentra un empleo y mejora sus posibilidades de ingreso o satisfacción personal. La sociedad recibe un bien cuando la institución de educación superior produce investigación y promueve la cultura (bienes públicos) o cuando, en términos generales, el capital humano desarrollado conduce a mejores niveles de desarrollo y crecimiento. Sin embargo, en términos generales, el dinero gastado en el servicio docente beneficiará más al alumno que a la sociedad. El graduado tendrá, en términos generales, un beneficio concreto que otros contribuyentes (los que no estudian) no perciben.

Alguien podría objetar que, si no se financia la educación del estudiante que carece de ingreso o apoyo familiar, entonces no podría estudiar, razón por la cual la desigualdad crecería respecto del que sí tuvo los medios para pagar. Por eso mismo, es importante que el esfuerzo estatal esté focalizado en quienes lo necesitan, financiando al estudiante (no a la institución) a través de un crédito pagadero con la contingencia de su ingreso futuro. Si ese graduado realmente mejoró su condición, entonces es justo que pague por ello y retribuya a la sociedad.¹⁵ Este argumento se sostiene en los retornos que el graduado recibirá, cuestión que nos lleva al debate relativo a la rentabilidad de las carreras de la educación superior. Pese a que existe cierto consenso relativo a la rentabilidad general de estudiar (comparado con el no estudiar),¹⁶ la cuestión ha sido ligeramente debatida.¹⁷

15 Por eso se ha dicho que “considerando que la mayoría de los egresados de la educación superior gana sustancialmente más que los que no pasan por ella, y que estos ingresos constituyen beneficios privados para cada egresado, es justo y equitativo que una vez que aquellos jóvenes comienzan a percibir los beneficios económicos de sus estudios, puedan retribuir a la sociedad por el apoyo recibido y por la posibilidad que tuvieron de estudiar una carrera”. Comisión de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior, “Análisis y Recomendaciones para el Sistema de Financiamiento Estudiantil”, 2012, <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201203291032500.InformeComisionAyudaEstudiantilmarzo2012.pdf>, (fecha de consulta: marzo de 2012)

16 Ver Eguiguren y Soto, op. cit., p. 11; Meller, Patricio, Lara, Bernardo y Valdés, Gonzalo, “Comparación intertemporal de ingresos y probabilidad de empleo por carrera, al primer año de titulación”, 2009, http://www.sies.cl/imagenes/Estudios/Estudios_asociados_a_Futuro_Laboral/flo03.pdf,

17 Según Sergio Urzúa, aunque la regla general es que las carreras universitarias generen altas tasas de retorno (tomando las carreras de psicología, derecho, periodismo e ingeniería comercial), estudiar una carrera de educación superior puede no ser rentable económicamente frente a quienes decidieron no estudiar o desertaron de dicha carrera. Esta sugerencia de Urzúa es provocadora, ya que, de ser acertado su estudio (aunque metodológicamente ha tenido objeciones), haría repensar el rol de la educación superior como un mecanismo generador de movilidad social. No todas las carreras impartidas por diferentes universidades son rentables, ya que ellas no significan necesaria y automáticamente el ingreso a mejores oportunidades laborales. Como dice Urzúa, “la evidencia aquí presentada demuestra que no es obvio que para todos el acceso al sistema de educación superior asegura el futuro económico” (p. 39). Lo importante es incrementar los niveles de información relativa al retorno que la educación superior realmente genera. El estudio de Urzúa sugiere que muchas veces los valores de

El último informe de la Comisión de Financiamiento Estudiantil va en esta línea, proponiendo interesantes modificaciones en el sistema de créditos.¹⁸ Esta es, a mi juicio, la dirección correcta.

los aranceles (sumemos también el costo alternativo de no trabajar para dedicarse a los estudios) no representan necesariamente el precio correspondiente a los beneficios que el estudiante y sus familias pretenden recibir. La propuesta de una educación gratuita amplificaría este problema, ya que probablemente extraería información relevante que haría menos competitiva la oferta educativa. Por eso Urzúa concluye señalando que “Mayor información significará mayor competencia y un mejor uso de los recursos públicos” (p. 40). Si solo financiáramos la educación superior basados en la movilidad social, entonces solo deberían financiarse carreras que posean una demostrada rentabilidad. Sin embargo, la educación persigue fines más complejos que justifican realizar inversión pública en otro tipo de cuestiones, como la promoción de la investigación y la cultura. En ambos casos se trata de la generación de bienes públicos (sin rivalidad en su consumo y accesibles para todos). En estos casos, el Estado no financia la movilidad individual sino el beneficio que este tipo de bienes generan para el país. Urzúa, Sergio, “La rentabilidad de la educación superior en Chile. ¿Educación superior para todos?”, Documento de trabajo, 386, (Centro de Estudios Públicos), 2012.

18 También existen otras ideas alternativas, como los impuestos a graduados (p. 111) y contratos de capital humano (p. 112). Véase la propuesta de crédito en Comisión de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior, op. cit., pp. 130-135.

OBSERVACIONES SOBRE EL COMENTARIO DEL PROFESOR SERGIO VERDUGO¹

Fernando Atria

El profesor Verdugo objeta que el argumento contenido en el artículo principal es “incompleto” y que el debate “ha sido desviado por el profesor Atria de su objeto central” (p. 49). A Verdugo le parece “incompleto” discutir una política de financiamiento de la educación superior mirando solo sus consecuencias desde “un enfoque igualitario”, porque “dichos términos no pueden tener la ambición de sugerir una política pública sin resolver y discutir otras preguntas relevantes”. Por otra parte, el objeto de la discusión es el problema del “acceso y financiamiento de la educación superior”, y el artículo “desvía” el tema al no referirse a él.

Pero en esos términos, el artículo que el profesor Verdugo comenta pretendía explícitamente contener un argumento “incompleto” y “desviar” la discusión. De hecho, si uno purga los pasajes relevantes de sus términos peyorativos (y reemplaza, por ejemplo, “desviado” por algo así como “redirigido” o, en otros pasajes como el de la p. 49, “contaminado” por “influido”, etc.), yo podría aceptar lo que él ofrece como la estructura de su crítica a mi artículo como una caracterización del argumento de este.

“Es incompleto”

En efecto, en cuanto a lo primero, el punto no solo es reconocido, sino enfatizado como uno de los argumentos centrales del artículo principal. Lo que el artículo discute es si una política universalista es, por ser universalista, regre-

¹ Verdugo, Sergio, “Comentario a ‘Las cosas cambian cuando les pones un ‘tu’: Sobre universalismo, focalización y regresividad’, de Fernando Atria”, en *Anuario de Derecho Público*, (Universidad Diego Portales) 2012.

siva. El argumento defendido entre otros por Cox y Beyer y por Peña es que *por definición* una política universalista es regresiva. Uno de las finalidades del artículo es mostrar que esto es falso o descansa en una definición extraordinariamente implausible de “regresividad”. Mostrar que una determinada política no es regresiva no es lo mismo que mostrar que ella es justificada; es solo responder *una* objeción habitual en contra de ella. Ello es explícito en el artículo que Verdugo comenta: *no* es un argumento de ese artículo que toda política progresiva deba ser adoptada, ni que toda política regresiva deba ser abandonada. El tema del artículo es la (putativa) conexión interna que Peña y Beyer y Cox reclaman haber encontrado entre universalismo y regresividad, no una defensa completa del principio de universalidad.

El argumento al que Verdugo responde, entonces, es *explícitamente* incompleto: discute solo la conexión interna entre universalismo y regresividad. Por eso la analogía con la decisión de inversión: lo primero que debo hacer cuando considero la posibilidad de hacer una inversión es si con ella no pierdo dinero, es decir, si no “salgo para atrás”. Si la respuesta es que pierdo dinero, ya no necesito considerar nada más. Pero si la conclusión es que con ella es probable que gane dinero, todavía no he mostrado que debo hacer la inversión, porque habrá que ver si otras inversiones tienen un mejor rendimiento, o un menor riesgo, etc. Sorprendentemente, como lo notaba en el artículo principal, aquí los que cometen un error evidente son los que concluyen (siguiendo con la analogía) que como hay mejores inversiones que la que estoy evaluando ahora esta es irracional, es decir, con ella “salgo para atrás”. No es necesario hacer un “completo análisis” de todas las posibilidades de inversión para determinar si una inversión es irracional; del mismo modo, no es necesario un “completo análisis de política pública” para determinar si una política es regresiva.

El tema del artículo original de Beyer y Cox era, como su título indica, que la “gratuidad” de la educación superior es una política regresiva. Mi artículo es una respuesta a eso: la “gratuidad” no tiene por qué ser regresiva, lo que quiere decir: si hay regresividad, la razón se encuentra no en que el principio universalista es regresivo y el principio de focalización, progresivo, sino en que la política está mal construida. Que una política sea regresiva siempre cuenta como un argumento en contra de ella, a menos que uno crea que el sentido del gasto social es hacer más ricos a los ricos (que haya un argumento en contra de una política, de nuevo, no implica que ella sea injustificada, pero sí que habrá que encontrar otros argumentos para justificarla. Si lo único que

puede decirse acerca del programa “Becas Chile” es que paga la educación de postgrado de los más ricos, entonces el programa debe ser abolido. Quien defienda el programa lo hará mostrando que implica un beneficio para todos).

“Desvía la discusión”

Lo mismo ocurre con la segunda “objeción” del profesor Verdugo. Al principio alega que el debate “ha sido desviado por el profesor Atria de su objeto central” (p. 49), y mi respuesta es precisamente que el debate que al profesor Verdugo le parece central no es el debate central, por lo que es necesario “desviarlo” (o mejor: redirigirlo). Lo curioso es que el profesor Verdugo reconoce esto en su comentario:

La crítica de Atria al trabajo de Beyer y Cox es mucho más que una réplica al argumento de la regresividad: es una manera de ver el problema estructuralmente opuesta al sistema educativo actual y al programa de reformas que están siendo discutidas [...] en el Congreso² (p. 58).

Verdugo tiene razón aquí, y precisamente por eso no entiendo por qué él considera una crítica alegar que estoy “desviando el debate”. Si mi posición es correcta, debemos dejar de discutir sobre educación del modo que lo estamos haciendo. Verdugo evidentemente cree que mi posición no es correcta, y que está muy bien seguir discutiendo sobre el problema del modo en que lo hemos hecho en los últimos treinta años. Para afirmar su posición, entonces, él necesita mostrar no que yo intento “desviar el tema” (no hay necesidad de argumentar hechos pertinentes pero no controvertidos), sino que el tema no necesita ser desviado, porque la “manera de ver el problema” de la educación que subyace a la discusión actual es la correcta. A mi juicio, esa manera descansa en una inversión de la realidad, en que vemos las cosas al revés, y lo que tenemos que hacer es ponerlas al derecho, para que sólo entonces podamos discutir sobre educación de modo que la discusión tenga sentido. Esta es la cuestión.

² Ibid.

El mundo al revés

El profesor Verdugo se refiere a la pretensión, contenida en el artículo principal, de “mostrar cómo se ven las cosas cuando uno las mira al derecho y no al revés”, pero objeta que “no aparece suficientemente justificado por qué su perspectiva de la igualdad es la más adecuada” (p. 49).

Pero el asunto no es “mi” perspectiva de la desigualdad, sino la finalidad del sistema educacional, que (supongo) compartimos con el profesor Verdugo. Es decir, supongo que él cree que el Estado tiene el deber de crear las condiciones que permitan “la mayor realización espiritual y material posible” de “todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional”, para usar el lenguaje del artículo 1º del texto constitucional vigente. En materia educacional, ello significa que el Estado tiene el deber de configurar un sistema de instituciones (públicas, privadas o mixtas) que tienda a abrir, para cada uno, las mismas oportunidades de realización. Si él cree que esto es consecuencia de “mi” comprensión de la igualdad, que explicita la suya: ¿es que para el Estado la realización de unos es más importante que la realización de otros?³

¿Por qué “al revés”? Precisamente porque (imagino) el profesor Verdugo no describiría la finalidad del sistema educacional como permitir y fomentar la transmisión del privilegio, pero eso es precisamente lo que hace. Y lo hace a pesar de que el discurso es que el sistema da la máxima protección posible a los intereses de “los pobres”. *Un sistema que beneficia a los ricos con cargo a los pobres se defiende diciendo que beneficia a los pobres con cargo a los ricos.*

3 Quizás el profesor Verdugo está diciendo que esta cuestión es solo una de tantas preguntas que podrían formularse: “Uno podría preguntarse, por ejemplo: ‘¿cuál es la política más idónea para producir movilidad social?’, o ‘¿cuál es la mejor política pública para generar una sociedad más libre con una oferta educativa diversa?’ (lo que nos llevaría a discutir sobre la libertad); también, ‘¿cuál es la mejor política para la producción de bienes públicos y externalidades positivas?’; o ‘¿qué bienes públicos queremos generar a través de la educación?’; además de ‘¿cuál es la política más efectiva para el desarrollo económico y social del país?’; o ‘¿qué política estimula la generación de una educación superior de mayor calidad y con mejores tasas de empleabilidad?’, entre muchas otras” (pp. 3-4). Por supuesto, las preguntas que uno puede formular están limitadas solo por la gramática y la imaginación: ¿cómo deberían estar construidas las escuelas? ¿Cuáles deberían ser sus medidas de seguridad? ¿Dónde deberían ubicarse? ¿Cuántos alumnos deberían tener? ¿Cuántos profesores? ¿Cuántos metros cuadrados? etc. Estas preguntas, en sus debidos momentos, son todas importantes, aunque no igualmente importantes. De lo que se trata no es de hacer una lista exhaustiva de lo que “uno podría preguntarse”, sino de cuál es el sentido de un sistema educacional, cuál es a su respecto el deber del Estado. Y yo pensaba que no es controvertido decir que el deber fundamental del Estado es configurar un sistema educacional que contribuya a abrir a todos las mismas posibilidades de realización, porque para el Estado no hay personas cuya realización sea más importante que la de otras. Habiendo fijado de este modo el sentido del sistema educacional, podemos empezar a responder las demás preguntas: notaremos, por ejemplo, que lo que nos interesa no es la movilidad social por sí misma, sino el progreso en las oportunidades de realización para todos y cada uno; que la pregunta por la diversidad es parte de la pregunta por la ampliación de las oportunidades de realización, porque no hay solo una manera de realizar una vida, etc.

Esto nos lleva al núcleo del problema. Lo que estamos discutiendo no puede ser solo el financiamiento de la educación superior, porque lo que digamos acerca de esto será en buena medida aplicación de principios generales al caso especial de la educación superior. Y la tesis del artículo es que el problema está en los principios generales, no en su aplicación. El problema fundamental es el estatus hoy prácticamente auto-evidente que ha alcanzado lo que en el artículo principal denominé “el principio de focalización”, que es una de las herencias más notorias de los Chicago-boys.

En efecto, organizar el gasto público bajo el principio de focalización es una manera de introducir al sistema educacional (y de salud, y de seguridad social, etc.) un principio de segregación que hará que “los pobres” reciban algo que ni siquiera tiene *la pretensión* de estar al mismo nivel que lo que reciben los “ricos”. El hecho de que los ricos puedan asistir a sus establecimientos particulares pagados, de modo que sus problemas y soluciones serán radicalmente independientes de los problemas y soluciones que enfrentan y requieren los demás, es algo que el discurso dominante justifica atendiendo al interés de los pobres, no el de los ricos (“sería regresivo que los ricos fueran a la educación pública, porque ellos pueden pagar su educación de su bolsillo”). Esto es el mundo al revés. Dicho de otro modo: es difícil imaginar un sistema educacional que sea más beneficioso que el chileno para los que tienen recursos. Pero la justificación de ese sistema está en que “es focalizado”, es decir, reduce del mayor modo posible “la brecha”, como decía Carlos Peña, entre ricos y pobres. Lo que aumenta y mantiene la brecha entre ricos y pobres se justifica diciendo que disminuye todo lo posible la brecha. Esto es el mundo al revés.

Quien quiera negar que estamos ante el mundo al revés tendrá que elegir una de dos vías en principio posibles: tendrá que mostrar (a) que es falso que un sistema como el chileno sea un sistema que beneficia especialmente a los ricos o que (b) un sistema que beneficia especialmente a los ricos, y deja a los demás en la situación que revelan cada año los resultados de la PSU, es compatible con el deber del Estado. Es curioso que el profesor Verdugo, al impugnar el argumento del artículo principal, identifique el problema en “mi” concepción de la igualdad (el argumento solo supone que el Estado tiene el deber de crear las condiciones para la mayor realización de todos y cada uno), dando a entender que él elegiría la segunda vía para defender al sistema chileno. En todo caso, sería bueno que explicitara este punto. Como está dicho en el artículo principal, si los defensores del sistema chileno actual, enfrentados al

hecho de que el sistema funciona en beneficio principal de los privilegiados, afirmar que eso no es problemático porque el Estado no tiene problemas con fomentar la existencia de clases privilegiadas, la discusión daría un paso de gigante porque al menos sabríamos qué estamos discutiendo.

Ahora bien, yo insisto en creer que este no es el caso: asumo que los defensores del sistema educacional chileno actual no lo defienden porque creen que es deber del Estado mantener y fomentar los privilegios de los privilegiados, sino porque creen que no es verdad que beneficie a los privilegiados. La discusión, entonces, es sobre el sistema educacional chileno, no sobre el deber del Estado. Es decir, yo supongo que la parte discutible del argumento no es “mi teoría de la igualdad”, sino mi manera de entender cómo funciona el sistema educacional. Lamentablemente, Verdugo no se refiere para nada a este punto.

Lo general y lo particular

Verdugo concuerda conmigo en hacer una distinción entre el argumento general y el argumento particular sobre universalismo y focalización. Luego, me imputa el incurrir en “la misma debilidad que mis contradictores”, porque mis “argumentos sobre el universalismo son también generales”. Esto no es enteramente correcto, pero, en lo substancial, tiene razón, aunque de nuevo no entiendo por qué lo formula como una objeción. Como él mismo lo ve al final de su artículo, y como yo lo hago explícito al comienzo del mío, de lo que se trata es de discutir una idea (la de focalización) que constituye hoy el principio ordenador de la política social del Estado. Del hecho que sea un principio ordenador no se sigue que se aplique mecánicamente a todos los casos, por lo que la cuestión, cuando se trate de políticas específicas, debe ser discutida en dos niveles: primero, al nivel general (cuál es el principio ordenador de la política social) y, luego, en particular (cuáles son las peculiaridades de un determinado sector de la política social y cómo se aplica a él el principio ya identificado). Verdugo cree que, para no desviar la discusión, es necesario discutir solo la segunda cuestión. El problema con esto es que, entonces, la respuesta a la primera cuestión se asume tácitamente, lo que quiere decir: la primera cuestión es respondida por referencia al principio vigente, que se asume, sin argumentos, como correcto.

El argumento central de mi artículo no es sobre financiamiento de la educación superior, sino sobre el principio fundante de la política social. No es

un argumento completo (ello está anunciado explícitamente) porque es fundamentalmente negativo: intenta mostrar la carencia de bases del principio dominante (el de focalización). Como no hay argumentos para defender el principio de focalización, o esos argumentos son claramente insuficientes (porque descansan en especulaciones a partir de datos o en definiciones insostenibles), lo que explica que dicho principio siga siendo el principio dominante es que nuestras discusiones sobre el tema son como las del profesor Verdugo: son discusiones sobre aplicaciones de un principio que no se discute, que se asume. El propósito de mi artículo era discutir ese principio. Claro, como el profesor Verdugo lee mi artículo como si su título fuera “Propuesta para el financiamiento de la educación superior en Chile”, entonces él lo encuentra deficitario. Pero ese no es el sentido de mi artículo (ni su título).

Es importante notar que la discusión particular depende de lo que se haya establecido a nivel general. Porque si de lo que se trata es de dar debida cuenta de las peculiaridades de un sector de aplicación, la pregunta será: ¿qué tiene de especial?. Y lo que tiene o no de especial depende de qué es lo relevante, y el criterio de relevancia estará, al menos en parte, dado por el principio orientador. Esto es particularmente claro en el caso del comentario del profesor Verdugo. Yo creo, por ejemplo, que una peculiaridad del sector universitario es que las universidades más prestigiadas, y por consiguiente las más selectivas, son universidades públicas. Pero es sabido que ese era también el caso tratándose de la educación escolar hace algunas décadas. La pregunta es: el proceso que llevó, en la educación escolar, desde una condición como la que hoy caracteriza a la educación universitaria (entre los establecimientos más prestigiados había establecimientos públicos) a la situación actual de la educación escolar (los establecimientos más prestigiados son particulares pagados), ¿es políticamente irrelevante? ¿Es algo que deba ignorarse en el análisis? ¿Es un proceso respecto del cual el Estado debe encogerse de hombros, y dejarlo librado a la manera en que el mercado evolucione? ¿O hay un interés público en que entre las mejores y más prestigiadas universidades haya universidades públicas? Si lo que estructura la política social es un principio de focalización, la respuesta es que ese proceso es políticamente irrelevante: el Estado no mira al máximo, mira al mínimo. Y, habiendo universidades públicas a través de las cuales pueda asegurarse un mínimo de educación para quien no puede pagarla de su bolsillo, el interés público estará asegurado. Si de lo que se trata es de asegurar las mismas oportunidades de realización para todos, entonces que el sistema evolucione hacia un punto en el cual los esta-

blecimientos prestigiados y de calidad son establecimientos que en los hechos están abiertos solo a los ricos (como los más prestigiados establecimientos particulares pagados en la educación escolar) es algo que debe ser evitado. La pregunta entonces será cuáles fueron las características del sistema escolar que explican (totalmente o en parte) la evolución que éste experimentó y que se trata de revertir y en el caso de la educación universitaria de abortar (porque creo que es indiscutible que el mismo proceso está hoy en curso, aunque no se ha consumado). Como el profesor Verdugo solo discute el problema particular, no el principio fundante, no alcanza a ver esta dimensión, que queda radicalmente excluida de su análisis (en el sentido de: no es siquiera mencionada) a pesar de que este era el núcleo positivo del artículo que comenta. Esto muestra lo que en el artículo principal denominaba la “hegemonía” del principio de focalización: que él define y no se somete a los cánones aplicables de rigor y racionalidad.⁴

4 Respecto de otras cuestiones que tienen que ver con las características especiales de la educación superior, no tengo mucho que responder a Verdugo, porque él elige convertir en objeción principal a mi artículo el que este no contenga lo que nunca pretendió contener, un plan detallado de financiamiento de la educación superior. Lo importante era explicar la lógica de un principio universalista y defenderlo frente a las críticas formuladas desde un principio alternativo, el de focalización, mostrando que esa crítica descansaba en un uso excéntrico de los datos, de los términos o de Rawls. Luego, identificaba algunas cuestiones acerca de la educación superior por las que la aplicación del principio universalista podía ser problemático. Dicho esto, hay algunas afirmaciones que no conviene pasar por alto: 1. El profesor Verdugo hace énfasis en que la segregación a nivel de la educación superior es consecuencia de la desigualdad en la educación preuniversitaria, pero eso es exactamente lo que yo advertía en el artículo principal. En términos de prioridad política, la educación básica y media van primero. Pero una cosa es aceptar eso y otra sostener, como lo hizo Carlos Peña en su columna y lo hace ahora Verdugo, que mientras no cambie eso lo que hagamos en educación superior no cambiará nada: “igual quienes estén menos preparados tendrán menos éxito” (p. 12). Los más ricos seguirán teniendo más éxito, pero de eso no necesariamente se sigue que las oportunidades de realización de los más pobres seguirán tan limitadas como lo son hoy. 2. A mi juicio, la segregación no solo se produce por precio o por preparación anterior, sino hay también una razón adicional: una universidad más “exclusiva” tendrá un mejor producto que vender en el mercado, porque lo que vende una universidad no es solo un conjunto de cursos sino también una “red” profesional y humana cuya utilidad depende en buena medida de quiénes son los integrantes de la red. Verdugo dice de esto: “se trata de una afirmación teórica carente de evidencia que logre aislar la variable denunciada para demostrar su verdadero impacto” (¿cree Verdugo de verdad que los precios de los bolsos Louis Vuitton o las corbatas Hermès se explican solo por el costo de producción, que necesitamos tener “evidencia que logre aislar las variables” respectivas para poder decir que en parte se explican porque su precio garantiza exclusividad?). Esto invierte la carga de la prueba. Cuando uno puede mostrar que, desde el punto de vista de los agentes, una conducta es racional, lo que se necesita es evidencia para mostrar que esa conducta no se obtiene. En todo caso, es raro que el profesor Verdugo, pese a descartar esa “afirmación teórica carente de evidencia”, crea que puede hacer, sin ofrecer evidencia alguna, una afirmación como la siguiente: si hay universalismo “los ricos seguirían ganando y probablemente el mercado laboral dejaría de seleccionar por prestigio de la institución y empezaría a utilizar los criterios de ranking de egreso” (12). ¿Cuál es su “evidencia” para esto? La respuesta es clara: es la misma que la que yo he ofrecido para la afirmación que Verdugo criticaba más arriba: en esas condiciones, sería racional para los agentes de mercado dejar de mirar al prestigio de la institución y mirar al ranking de egreso. Como yo creo que este argumento es aceptable (mostrar que una conducta en ciertas circunstancias es racional es mostrar que, en principio, es probable que ella ocurra en esas circunstancias), no tengo objeción de “falta de evidencia” a esta especulación de Verdugo. Pero, entonces, que no levante él la misma objeción a una afirmación análoga de mi parte. Tu quoque.

El profesor Verdugo ejemplifica una y otra vez esto: que lo que es digno de mención es decidido por criterios que, cuando la discusión es “particular”, se dan por supuestos. Así, por ejemplo, dice que lo que Beyer y Cox mostraban en su artículo original era que

- i. Focalización vs. Universalismo=gana focalización
- ii. Focalización+impuestos progresivos (IP) vs. Universalismo + IP=gana focalización (p. 48).

Uno de los puntos centrales de mi artículo original es que este argumento comete el error más elemental cuando se trata de discutir políticas: ignora los efectos secundarios, es decir, la manera en que una regla cambia la conducta de las personas. Mira solo al efecto que una decisión tiene en el indicador inmediato (en este caso, el coeficiente de Gini) e ignora todo lo demás, todas esas cuestiones que en el mundo real, donde las políticas habrán de afectar a personas reales, que tienen sus propias vidas que vivir y sus fines que perseguir, es razonable pensar que ocurrirán. Claro, respecto de estas cosas no disponemos de información perfecta ni mucho menos, y la información que tenemos suele calzar sospechosamente con los intereses políticos del que dice haberla encontrado. Pero eso no es razón para no discutir sobre esos efectos; para no tomar en cuenta, por ejemplo, que, si hay “focalización+IP”, los que tienen más poder e influencia serán lo que tendrán que cargar todos los costos de la política sin recibir ninguno de sus beneficios, lo que sugiere que es poco probable que se trate de una política que no se vaya deteriorando con el tiempo; o no tomar en cuenta que ello implicará una provisión segregada, que por eso tendrá una tendencia interna a la desigualdad (¿defendería el profesor Verdugo la doctrina “separados pero iguales”, que no ve problema en la segregación porque cree ella es separable de la deficitaria calidad de la educación que reciben los pobres?). Dicho de otro modo: si uno ignora todas las ventajas de un principio universalista, y todas las desventajas de un principio de focalización, entonces Verdugo tiene razón: “gana focalización”.

Descomodificación y “gratuidad”

En el artículo al que Verdugo responde, intenté distinguir la demanda por “gratuidad” de la demanda por descomodificación. La demanda por gratui-

dad es la demanda por asegurar el acceso a un servicio de quien no puede pagárselo privadamente, mientras la demanda por descomodificación es la demanda porque un servicio deje de ser distribuido conforme a criterios de mercado.⁵ A Verdugo esto le parece “difícil de entender” (p.52), por lo que intentaré explicarlo de nuevo. Cuando la demanda es por gratuidad, la pregunta central es: ¿es accesible el servicio para quien no puede pagarlo de su bolsillo? Es claro que puede haber gratuidad sin descomodificación, que es precisamente lo que el principio de focalización recomienda: que se asegure la gratuidad pero solo a quienes no puedan pagarlo, y que para el resto se distribuya conforme al mercado. En ese caso el servicio es distribuido conforme a un criterio de mercado (cada uno recibe lo que quiere y puede pagar) con un piso mínimo garantizado. Cuando la demanda es por descomodificación, de lo que se trata es de romper el vínculo entre lo que cada uno recibe y lo que cada uno puede pagar. En general (aunque este “en general” es una generalización empírica, no conceptual), puede decirse que la descomodificación implica “gratuidad”, pero la gratuidad no implica descomodificación. Por eso, del hecho que la demanda por descomodificación no sea reducible a la demanda por “gratuidad” no se sigue lo que Verdugo lee en ella: que “no es necesario que la educación sea gratuita” (p. 52).

Mercado, comodificación y libertad de enseñanza

El punto sobre descomodificación nos permite llegar al último punto que es interesante discutir: el del rol del mercado, la libertad de enseñanza y la subsidiariedad del Estado.

El profesor Verdugo sostiene que

La estrategia argumentativa del profesor Atria está estructurada para defender un cambio abrupto del sistema, no solo de educación superior, sino que de otras políticas sociales de envergadura. Su visión es incompatible con la subsidiariedad, ya que podría comprometer la libertad de enseñanza y la diversidad de la oferta educativa, y le introduce elementos anti-mercado al sistema educativo que lo harían

5 Sobre qué quiere decir que un servicio sea distribuido conforme a criterios de mercado, véase Atria, Fernando, “La educación como un derecho. El régimen de lo público”, en Atria, Fernando, *La mala educación*, (Catalonia) 2012.

menos competitivo desde la perspectiva del mercado laboral. Atria no quiere debatir políticas aisladas. Atria quiere debatir sobre el sistema económico y social. Y si yo quisiera complacerlo, probablemente debería defender el libre emprendimiento y la subsidiariedad⁶ (p. 57).

Este párrafo contiene algunas afirmaciones verdaderas rodeadas por lo que, a estas alturas, solo puede ser calificado como fantasmas ideológicos, es decir, argumentos que no se dirigen a lo que uno está diciendo sino a la caricatura ideológica con la cual el interlocutor identifica lo que uno está diciendo. Nada hay en el artículo original sobre la velocidad o el modo de transformación del sistema educacional. De hecho, no hay nada sobre el problema de la transición, porque, antes de discutir sobre la transición de “A” a “B”, es necesario discutir si dirigirse al punto “B” sería deseable. Por lo tanto, lo de “un cambio *abrupto* del sistema” es enteramente gratuito.

En segundo lugar, la idea defendida en el artículo original es incompatible con la subsidiariedad sólo si uno entiende, como lo han hecho sus defensores en Chile por las últimas décadas, al principio de subsidiariedad como un principio neoliberal, conforme al cual todo lo que pueda ser provisto por el mercado debe ser provisto por el mercado, a la manera del mercado. Esto nunca ha sido el principio de subsidiariedad. Conforme a este principio, el Estado debe dejar a la iniciativa privada lo que dicha iniciativa puede desempeñar adecuadamente. Tratándose de un sistema educacional, yo no creo que sea un “desempeño adecuado” distribuir oportunidades de realización del modo groseramente desigual en que lo hace el sistema actual. Por consiguiente, en estricta aplicación del principio de subsidiariedad, se justifica la intervención del Estado.

¿Es un principio universalista “un elemento anti-mercado”? Si y no, porque el mercado tiene dos dimensiones:⁷ es un criterio de distribución y es un espacio de libertad en el sentido de que cada uno puede elegir. Es anti-mercado porque descomodifica la educación, que deja de ser un bien de consumo privado y se convierte en un derecho de ciudadanía, es decir, algo a lo que todos tenemos el mismo derecho por ser ciudadanos. Dicho de otro modo, un principio universalista implica que la educación deja de ser distribuida con-

6 Verdugo, op. cit.

7 Este es un punto extraordinariamente importante, pero que no puedo desarrollar aquí por razones de espacio. Lo he discutido con cierta detención en Atria, op. cit.; sobre la libertad de enseñanza, véase Atria, Fernando, Mercado y ciudadanía en la educación (Flandes Indiano) 2007, pp. 56-64.

forme a un criterio de mercado (cada uno recibe lo que quiere y puede pagar, y el que no puede recibe el mínimo). Pero esto no exige abandonar la otra dimensión del mercado, en el que éste es el espacio institucional donde cada uno puede elegir. Descomodificar no implica abolir el mercado como espacio de libertad, sino excluir el mercado como criterio de distribución.

¿Es posible separar estas dos dimensiones? En esto es notable como la demanda del movimiento estudiantil acertó medio a medio, aun cuando su discurso no estuviera enteramente articulado. Desde el punto de vista de la oferta, es necesario que el proveedor declare no perseguir fines de lucro (algo que no hemos discutido aquí),⁸ porque quien declara perseguir fines de lucro declara con eso que tiene un compromiso instrumental con la educación. Y cuando se trata de educación de ciudadanos, quienes la provean no pueden entenderla instrumentalmente. Desde el punto de vista de la demanda, es necesario que el hecho de que alguien elija un establecimiento sea condición suficiente para que estudie en ese establecimiento, lo que implica negar a los establecimientos la posibilidad de seleccionar estudiantes (incluyendo la posibilidad de exigir una contraprestación monetaria).⁹ ¿Implica esto que solo el Estado puede proveer de educación? Categóricamente, no. Por eso, si el profesor Verdugo afirma que lo que yo he dicho es incompatible con la libertad de enseñanza o la diversidad, que muestre la referencia precisa. Lo que importa al descomodificar es romper el vínculo entre el pago privado y la provisión. Esto puede lograrse (por ejemplo) mediante el reemplazo de un sistema educacional privado por uno estatal, pero también por un sistema de vouchers que no admita copago, o por un sistema de financiamiento universitario en que todos pagan con créditos y repagan con un porcentaje de sus ingresos después de egresados. La cuestión no es excluir la libertad de elección, sino generalizar la libertad de modo que sea para todos. Es decir, que el contenido de la libertad de elegir no dependa del dinero de cada uno. Esto es perfectamente compatible con la diversidad de proyectos educativos.

Porque si de libertad de enseñanza y diversidad se trata, ¿cuál es la razón por la que ellas son importantes? Verdugo no se detiene a argumentar aquí (cree que eso sería “complaceme”) pero su referencia al “emprendimiento” como un criterio tan importante como la subsidiariedad (p. 58) indica que

8 Al respecto, véase “No tiene nada de malo que los establecimientos educacionales lucren”, en N° 5 de la serie Los diez lugares comunes falsos sobre la educación chilena (en ciperchile.cl/multimedia), ahora en Atria, op. cit. nota 5.

9 Para el argumento completo, véase Atria, Mercado y ciudadanía en la educación, op. cit.

parece creer que la libertad de enseñanza es importante para permitir que la educación de ciudadanos sea una actividad más a ser económicamente explotada por “emprendedores”. Como Verdugo, creo que la libertad de enseñanza y la diversidad de proyectos educativos son importantes, pero no porque crea importante asegurar una nueva posibilidad de retorno para atraer emprendedores, sino porque en la medida en que cada uno pueda elegir entre una oferta diversa cada uno encontrará la mejor manera de desarrollar plenamente su personalidad. Esto es lo que no todos pueden hacer hoy en día. No se trata de que restringir la libertad sea necesario para descomodificar. Es exactamente al contrario: descomodificar es necesario para proteger la libertad de todos y no solo de unos pocos.