

turales, a fin de favorecer las investigaciones sobre enseñanza de la historia y de los idiomas en el África tropical.

Por otra parte, tales países obtendrán, en su mayoría y por primera vez, los beneficios de un programa amplificado, con miras a la asistencia técnica internacional. Los programas previstos para cada uno de los 28 países incluidos en este proyecto, están acondicionados a las necesidades particularmente apremiantes de cada uno de ellos, siendo ésta la razón de su considerable importancia para la formación de los adultos que, a más de una enseñanza regular en todos los niveles, comprendida una enseñanza superior, se preocupan de reservar un lugar para el mejoramiento de los grandes medios de comunicación, constituidos por la prensa, la radio-difusión y aun la televisión.

A los nuevos medios audiovisuales, se les asignará amplia aplicación, como también a las bibliotecas públicas que no han sido descuidadas, con el objeto de permitir el acceso a un saber más definido y profundo proyectándose, para cada uno de los países del África tropical, la organización de becas para cursos de formación de periodistas.

Otras becas se destinan a la formación de especialistas en ciencias exactas, estadística, radiotelevisión, pedagogía, economía política, etc.

Además, el programa consulta el envío, por períodos más o menos largos, de expertos sobre diversas materias, a fin de completar la enseñanza superior dada en esos países.

Traducción del Bulletin de l'Association Internationale des Universités, N° 4, 1966, por don Luis Varas.

HITOS PARA UN DEBATE SOBRE LA GRATUIDAD DE LA ENSEÑANZA PÚBLICA

por el prof. MARIO SEPÚLVEDA

En diversas publicaciones recientes, se ha venido analizando en modo sorprendente el principio, hasta ahora indiscutido en nuestra vida republicana, de la gratuidad de la enseñanza pública. En ellas se concluye que su aplicación indiscriminada es en la práctica aristocratizante y antidemocrática, a lo menos en los niveles secundario y superior. En la defensa de esta posición se han destacado personalidades como el Decano de la Facultad de Economía, don Luis Escobar, y el escritor Jorge Ahumada. No se trata, pues, de paradojas baladíes que surgen en la mente de un sofista. El asunto debe examinarse. Estas líneas son un intento de situar algunos hitos para tal tarea.

Hemos encontrado en primer término, que conviene enfocar separadamente las cuestiones de principio y las cuestiones de hecho que aparecen involucradas. Pero, en todo caso, hay que advertir que este ordenamiento a priori no puede conducirnos a tomar una posición definitiva, sino a esclarecer la naturaleza del problema y señalar los caminos de una ulterior investigación.

a) El principio de la gratuidad

Por extraño que parezca, la gratuidad de la enseñanza pública no ha tenido nunca una formulación doctrinaria profunda; en vano se buscará un tratado sobre tal materia. Filósofos e historiadores de la educación aluden a él sólo accidentalmente. El profesor Roberto Muniaga no toca el tema ni una sola vez en su ensayo sobre "El Estado y la educación", donde —naturalmente— cabía la esperanza de encontrarlo. El profesor Lorenzo Luquiaga en su difundida "Historia de la Educación Pública", en diversos párrafos, se refiere a la gratuidad como a una conquista de la democracia, pero no parece sobresaltarle el hecho —que él mismo nos presenta— de que en la Unión Soviética no se le aplica en la enseñanza secundaria, especial y superior (pág. 142).

El principio de la gratuidad, a partir de su consagración durante la Revolución Francesa, se ha estimado como un axioma

político indiscutible, pero sólo respecto al nivel de la enseñanza elemental. Aunque en naciones como Francia y los países latino-americanos se ha hecho extensivo a todo el aparato educacional del Estado, podemos leer en la célebre constitución alemana de 1919 (Art. 14) su limitación al nivel elemental. Puede, pues, hablarse de una gratuidad total y de una restringida. En general, son en la actualidad los llamados pueblos latinos los que reconocen la primera, mientras que los anglosajones y eslavos sólo instituyen un sistema de becas que permitan proseguir sus estudios a los más capaces en las instituciones públicas o privadas, donde las hay. Ejemplos: Unión Soviética, Inglaterra, Estados Unidos.

Atacar, pues, el principio de la gratuidad restringida como incompleto y evidentemente erróneo sin ofrecer otros antecedentes, entraña por lo menos precipitación de juicio.

La gratuidad es, en verdad, un principio subordinado a una idea más importante: el libre acceso a los bienes de la cultura para todos los individuos de una nación, cualesquiera que sean sus medios de fortuna y su extracción social. Modernamente, consideramos la instrucción pública no sólo como un medio de asegurar la continuidad de la cultura en las generaciones jóvenes y de mantener en movimiento la máquina de una civilización creciente, sino como un agente de justicia distributiva entre las diversas clases sociales, como un puente tendido entre éstas para asegurar el ascenso económico y social del talento y el esfuerzo, un paliativo para las diferencias de fortuna que, como parte de su destino, encuentra cada uno al nacer. La gratuidad de la enseñanza pública se justificará o no, atendidas las circunstancias concretas de un país, según sirva o no racionalmente los propósitos señalados. La gratuidad es un medio, no un fin.

Pero, a nuestro entender, existe otra justificación, al parecer sutil, de la gratuidad, que podríamos llamar la obligatoriedad indirecta de la instrucción. En efecto, para mantener la instrucción "gratuita", el Estado cobra impuestos a la población;

es decir, teóricamente cada uno paga la educación de sus hijos con una cierta proporción de los impuestos que se le cobran. En otras palabras, el Estado se adelanta al ciudadano en la decisión de éste de si hará o no un determinado gasto en la educación de sus hijos. Un mecanismo parecido puede observarse en los seguros obligatorios y en las cotizaciones legales de la previsión.

¿En qué sentido, entonces, podemos hablar de una educación realmente gratuita? Teniendo en cuenta que en Chile el presupuesto de educación es aproximadamente el 15% del presupuesto de la nación, la educación pública es gratuita en la medida en que el costo real de la educación de los hijos de una familia, que se educan en establecimientos fiscales, excede al 15% de lo que la misma familia aporta a la hacienda fiscal por concepto de impuestos directos e indirectos. Aunque no se ha hecho una investigación estadística acerca de esta gratuidad efectiva —y sugerimos que se haga— es seguro que vastos sectores disfrutaron en efecto de ella. En otros términos, la gratuidad de la enseñanza pública entraña que algunos paguen por concepto de educación en impuestos, más de lo que reciben sus propios hijos (si es que los tienen) en colegios públicos. Entraña un desplazamiento de rentas, una redistribución del ingreso. Este fenómeno está de acuerdo con la finalidad de justicia distributiva que hemos señalado anteriormente. El principio de la gratuidad absoluta debe, en consecuencia, ser denunciado si llega a probarse —lo que no se ha hecho en nuestro país— que o bien no se produce o se produce en sentido contrario, hacia los sectores más acomodados.

En el desplazamiento analizado, queda en pie la cuestión de su justificación ético-política. Esto atañe a las convicciones políticas básicas de una sociedad. Existe, en primer lugar, el principio de la solidaridad colectiva: la suerte de cada hombre es de la incumbencia de la sociedad entera. Y luego, el principio simplemente utilitario de que debe extraerse de cada miembro de la colectividad el máximo rendimiento, lo que no es posible sin educación. Finalmente, es una contribución que mitiga las injusticias en la distribución de la riqueza, que en ninguna sociedad desaparecerán del todo.

b) *La gratuidad en Chile*

Sin tener en cuenta —ahora concretamente— las características socio-económicas de nuestra sociedad y los anhelos de cambiarla y perfeccionarla que en ella surgen imperativamente, mal podríamos en abstracto pronunciarnos sobre la conveniencia o inconveniencia de la gratuidad, ya sea ésta absoluta o restringida, de su enseñanza pública.

Chile es económicamente subdesarrollado. No tiene movilizado todo su potencial industrial y agrario. Su población laborante emplea en general métodos atrasados y, por lo tanto, la productividad es pequeña. Sobre todo, el área rural es de un atraso que mejora muy lentamente. Los técnicos de la agricultura emplean una mano de obra excesiva, en su mayor parte analfabeta o semi-analfabeta.

Desde el punto de vista económico-social, el ingreso nacional está repartido de manera impresionantemente desigual. El 5% de la población goza de más de un tercio de la producción nacional, mientras que el 59% de la población (740.000 familias) disfruta apenas de un quinto de la misma. (Ahumada, "En vez de la miseria", pág. 75).

Naturalmente, entre el sector menos favorecido encontramos otra vez la inmensa masa de la población rural.

Una política educacional no puede desentenderse de las realidades señaladas. Más aún, tal política debe guardar armonía con la política económica y social del Estado y de ésta debe extraer aquella sus metas y objetivos.

Entre los propósitos no discutidos de los gobiernos nacionales, podemos anotar: 1) desarrollo de la economía y aumento de la producción; 2) distribución más justa del ingreso, suprimiendo los abismos sociales; 3) perfeccionar el sistema democrático.

Los gobiernos que ha tenido el país han tendido en su política educacional a tan altos fines. Pero la verdad es que esto ha quedado en los propósitos, en las declaraciones y en algunos resultados que indudablemente se obtuvieron sin ser queridos conscientemente. En verdad, Chile ha carecido de una política educacional orgánica, o mejor, de un programa nacional de educación que formulara públicamente principios éticos y políticos, fijara metas concretas, estableciera los medios de alcanzarlas y su distribución en el tiempo. Tal es, desde luego, una impostergerable labor de la Superintendencia de Educación.

De acuerdo con lo anterior, es significativo que la crítica inteligente y profunda del principio de la gratuidad y otras ideas afines, proceda no del campo de los educadores, sino de tres figuras destacadas de la economía y de la sociología, a saber: Luis Escobar Cerda, Jorge Ahumada y Eduardo Hamuy, de cuya probidad intelectual y espíritu de progreso social no puede dudarse. Ellos y la escuela que representan, señalan el amanecer en nuestro país de un criterio más maduro para enfocar los problemas de la educación, que va más allá de las tradicionales discusiones sobre principios intocables y plantea valientemente los hechos, subrayando además el peso económico y social de los fenómenos educacionales.

Analizaremos, a continuación, los reparos que oponen los autores señalados al estado actual de cosas.

a) La gratuidad del servicio educativo se refiere en la abrumadora mayoría de los estudiantes, sólo al costo de la instrucción propiamente tal, lo cual es por una parte insuficiente ya que no cubre los gastos de manutención y vestuario, y por otra parte es injusto, ya que gozarán de dicha instrucción sólo los que puedan costearse la manutención y el vestuario, que serán en la mayoría de los casos quienes pueden pagarse además los gastos de la instrucción. Es decir, se regala servicio educacional a quienes pueden pagarlo, con lo que se gasta un dinero que sería mejor empleado en asistir económicamente al que no va a la escuela por tener problemas económicos fuera de ella. En consecuencia, los autores recomiendan la discriminación y aceptan la gratuidad, proponiendo aun asistencia económica —sólo para los que justifiquen su necesidad.

Nos declaramos, en principio, partidarios absolutos de la doctrina expuesta. Pero hacemos las siguientes objeciones: 1) De hecho, la mayoría de los estudiantes que pueden pagar, efectivamente pagan sus estudios en la enseñanza particular. Hay necesidad, pues, de estudiar en el terreno mismo el número de los estudiantes que están en este caso y que asisten a colegios fiscales. En todo caso, es de inmediata lógica que la implantación de la discriminación obliga a la supresión absoluta de las subvenciones a los colegios particulares pagados. Por otra parte, ¿qué procedimiento se adoptaría para averiguar la real situación económica de las familias?

2) En países de poco desarrollo cultural, como el nuestro, podría ocurrir que padres inconscientes de sus deberes prefirieran

ran no continuar la educación de sus hijos a pagar las sumas que el Estado les fije, aunque pudieran bucanamente hacerlo. Se frustraría el principio que hemos llamado de la "obligatoriedad indirecta".

3) El mecanismo de la concesión de la gratuidad se hará sensible a las influencias, sobre todo en un país en que estos resortes son tradicionales y con los cuales no cuentan las familias modestas.

4) Los padres pudientes tenderán progresivamente a llevar a sus hijos a los colegios privados, quedando los públicos en situación de "colegios para pobres", lo que ahondaría el resentimiento por las diferencias sociales.

5) La medida recaería, especialmente, sobre la clase media, cuyas actividades están perfectamente controladas desde el punto de vista del pago de impuestos. En otras actividades, como es sabido, la evasión tributaria es elevada. Ello acarrearía resentimientos en un sector esencial para la paz social.

6) El quid del asunto es, por otra parte, la determinación del "cuánto". Si se estableciera una escala de pago para las distintas rentas, que tome en cuenta además la posición de bienes raíces, industrias, etc., todo dependería de lo aceptable que resulte en la práctica y de lo eficaz y expeditiva que se muestre. Pero sumas demasiado bajas y por lo tanto aceptables, pudieran carecer de significación.

b) Los autores acusan de aristocratizar la gratuidad sobre todo en los niveles superiores de la enseñanza, ya que aquéllos se alcanzan a una edad en que el hombre ya está apto para contribuir económicamente al hogar. Aprovecharán, pues, los establecimientos gratuitos las familias acomodadas que pueden mantener a los jóvenes sin trabajar. De esta manera, la masa financia con sus impuestos las franquicias de las "élites" económicas y sociales.

Esta posición no merece los siguientes reparos: 1) Creemos —y ello sería materia de una investigación— que en la enseñanza superior de nuestro país se ha producido también una segregación económica y social, de manera que en las universidades estatales predominan los hijos de familias de mediana posición económica, obtenida tras largos esfuerzos. La discriminación sería difícil y odiosa. En 1953, por ejemplo, a raíz de un ensayo en la Universidad de Chile de elevar los derechos de matrícula, estalló una furiosa reacción estudiantil que contó con las simpatías populares y del gobierno, desatándose una huelga de 15 días. Éramos dirigentes universitarios a la sazón, y nos correspondió defender la tesis estudiantil: es peligroso hacer discriminaciones económicas a las puertas de la Universidad del Estado, la cual existe por obra de la solidaridad de la nación; las diferencias de fortuna ya han sido tomadas en cuenta en el sistema impositivo.

2) No está probado todavía que los impuestos de los más financian la educación de los menos. En efecto, a no ser que nuestro sistema de impuestos sea un fracaso absoluto, las clases superior y media deben contribuir en mayor proporción a la mantención del Estado que las inferiores. (Véase: "Cuentas nacionales", *COBRO*). En todo caso, una investigación minuciosa contribuiría a esclarecer este punto fundamental.

Llegados al terreno de las conclusiones finales, podemos decir:

f) La gratuidad de la enseñanza pública no es objetable en términos generales. Sin embargo, para establecer un criterio justo, podría ensayarse el sistema discriminativo en una o más provincias del país.

Previamente, debe hacerse una investigación para establecer el grado en que la enseñanza pública es gratuita y examinar la verdad de la tesis que sostiene que las contribuciones de los más financian la educación de los menos.

2) Acerca de un posible desplazamiento de rentas hacia los más pudientes, es necesario tomar conciencia de que la gratuidad debe entrañar, entre otras cosas, un desplazamiento de rentas hacia las clases más débiles. Todos los economistas concuerdan en que la distribución injusta del ingreso es también un obstáculo para el progreso económico general. La nación, a través de su sistema impositivo, debe afrontar la responsabilidad de hacer operante la gratuidad de la enseñanza pública. Esto implica un programa de política educacional y de política económica y social, que podría comprender las siguientes medidas:

a) Adecuación del sistema tributario a fin de corregir sus desigualdades.

b) Crear las condiciones tributarias o de otro tipo para estimular las donaciones con fines educativos.

c) Elaborar con los fondos aditivos y con eventuales ayudas internacionales, un plan asistencial dirigido por la Superintendencia de Educación, proyectado a todas las ramas de la enseñanza y con preferencia a la primaria.

d) Suprimir las subvenciones a los colegios pagados e invertir esas sumas en la educación primaria, especialmente en la enseñanza rural. Tales subvenciones no tienen asidero alguno y representan un atentado contra la solidaridad nacional. Hombres de todos los sectores políticos y religiosos han comprendido que esta situación no puede mantenerse.

e) Creación de escuelas vespertinas y por correspondencia en todos los niveles. Apertura de una universidad estatal nocturna o de escuela nocturnas dependientes de las Facultades universitarias.

f) Mayores derechos de matrícula en los establecimientos fiscales, para los repitentes, excepto para los estudiantes que al mismo tiempo trabajan.

g) Detección de los talentos de todas las clases sociales, a través de un programa nacional que asegure su aprovechamiento.

h) Establecimiento de préstamos de estudios con garantía del Estado, para los mayores de 20 años que no posean becas y que deseen cursar estudios que conduzcan a profesiones cortas o para terminar estudios superiores.

i) Convenios culturales y económicos con otros países, que creen las condiciones de mercado amplio para la edición a bajo costo de materiales didácticos.

j) Coordinación de los planes educativos con las necesidades y objetivos del desarrollo económico y social del país.

k) Trazar una política de construcciones escolares que favorezca a los sectores urbanos modestos y a los rurales.

l) Estimular la participación y cooperación de los municipios en la promoción de la educación primaria.

m) Establecer un comité permanente de alfabetización, financiado por el Estado.

Todas estas medidas complementarían y harían operante en la medida de lo posible, la gratuidad de la enseñanza. Si la ciudadanía toma conciencia del objetivo de estos esfuerzos creemos que no habría necesidad de quebrar el principio de puertas abiertas en la educación estatal, que ha producido hermosos frutos en este país en desarrollo. Sin embargo, el principio de la gratuidad de la enseñanza pública media y superior, puede ser tema todavía de fructuosas discusiones entre economistas, políticos y educadores.