

Presentación a la Comisión de Educación del Senado acerca del proyecto que pone fin al lucro en toda institución educacional que reciba fondos públicos.

Juan Eduardo García-Huidobro S.

Centro de Investigación y
Desarrollo de la Educación
Universidad Alberto Hurtado
30 de agosto de 2011

Introducción

Mi presentación busca aportar algunas razones para proscribir el lucro en la educación subvencionada por el Estado. En otras palabras, estoy de acuerdo con el proyecto.

Dicho lo anterior, quiero partir por subrayar que si bien hay argumentos “empíricos” no desdeñables para oponerse al lucro, algunos de los cuales retomaré sucintamente en un primer punto basándome en presentaciones anteriores a la Comisión, el fundamento y los argumentos para oponerse al lucro, que resumo en un segundo punto, son más ético-políticos que técnicos. En otras palabras se postula que una educación sin fines de lucro es más congruente con los valores de la sociedad igualitaria y democrática a la que todos aspiramos.

Argumentos empíricos

1. Las presentaciones anteriores (por ejemplo, textos de Montt, Bellei y Cox) han aportado antecedentes para mostrar que:
 - a. La situación actual que permite el lucro, no presenta ventajas en cuanto a mejorar la calidad de la educación,
 - b. es claramente negativa para la equidad y la cohesión social
 - c. y tampoco aporta mucho en términos de libertad y diversidad del sistema educativo.
2. La educación con fines de lucro es en el mundo una rareza. Cuando se da es un negocio privado que no recibe apoyo estatal y menos aún es financiada por el Estado. Es más corriente a nivel de educación superior y universitaria y, en estos casos, es consistentemente de menor calidad que la pública y que la privada sin fines de lucro (Ejemplo fuerte: Estados Unidos, ejemplo en A.L., México).
3. El principal problema de nuestro sistema escolar es su segregación o, dicho en forma propositiva, la gran dificultad existente para asegurar diversidad social en los establecimientos. La segregación aumenta en las comunas donde hay

más establecimientos particulares subvencionados y más establecimientos con financiamiento compartido (Bellei), lo que es un indicio de que aumenta donde hay mayor lucro.

4. Se arguye que la prohibición del lucro acarrearía una disminución de la diversidad, incluso se ha dicho que sería volver al s.XIX con escuelas solo estatales y católicas. Una salvedad histórica: prohibir el lucro no es un cambio a una situación centenaria, sino oponerse a un arreglo que viene sólo de los ochenta (Cox). Un contra argumento empírico: la diversidad entre las escuelas y sus proyectos educativos viene más bien de las capacidades y de la motivación de los equipos docentes que del tipo de propiedad de los establecimientos (Montt). Más aún, la oferta de diversidad se produce desde las instituciones sin fines de lucro, aunque es constatable un predominio de instituciones de orientación religiosa en este grupo (Elacqua).
5. Pedro Montt arguye que empeñarse en no resolver este tema, ya abordado el 2006 por los pingüinos, acarrearía un problema de gobernabilidad futura del sistema escolar. Detrás del argumento está la constatación de una convicción cultural de rechazo al lucro en la educación formal, ampliamente difundida en la sociedad chilena.

Argumentos ético-políticos

Como se señaló la argumentación anti-lucro en la educación es de nivel más ético-político y conceptual, que empírico. En lo que sigue expongo sucintamente algunos argumentos.

1. La necesaria gratuidad de la educación obligatoria (hasta cuarto año medio) excluye el lucro en este tramo.

Es posible fundamentar la afirmación anterior con el siguiente silogismo:

La educación obligatoria debe ser gratuita
La educación gratuita no puede tener fines de lucro
La educación obligatoria no puede tener fines de lucro

Lo que nos lleva a responder dos preguntas conexas: ¿Por qué la educación obligatoria debe ser gratuita? y ¿por qué la educación gratuita no puede tener fines de lucro?

- 1.1 ¿Por qué la educación obligatoria debe ser gratuita?
 - a. Dos instituciones centrales de nuestro arreglo social, la democracia y el mercado, exigen una educación crecientemente igualitaria y no segregada.
 - b. El pago (también en su forma de copago o financiamiento compartido) en educación es una causa cierta de desigualdad y segregación (vía precios)
 - c. La democracia y el mercado exigen una educación gratuita.

Lo anterior lleva a otra pregunta: ¿Por qué la democracia y el mercado exigen educación igualitaria y no segregada?

- a. La base de la democracia está en reconocer a los otros como iguales en dignidad y derechos. Este es un “arreglo” social que se aprende. El igual tratamiento en educación y el compartir en la escuela con “diferentes” son esenciales para que este acuerdo social se aprenda.
- b. La legitimidad política del mercado es de orden “meritocrático” (el que se esfuerza y trabaja logra...). Esta “legitimidad” supone que todos tuvieron acceso a una educación que proveyó a todos (as) de las capacidades necesarias para actuar (Sen). Si, de un modo sistemático, el sistema escolar reproduce los privilegios que las nuevas generaciones traen por su cuna, el mercado se torna ilegítimo.

1.2Y, ¿por qué la educación gratuita no puede tener fines de lucro?

- a. La educación “gratuita” la financia el estado con dinero de todos los contribuyentes.
- b. Es difícil no convenir en que, si se utiliza bien todo el financiamiento para educar, se dará un mejor servicio que si se recorta parte de esa plata como ganancia del dueño¹.
- c. Además es fácil percibir aquí un conflicto entre la finalidad de la educación y la finalidad de lucro. Mientras la finalidad educativa puede aunar voluntades, la finalidad de lucro divide el establecimiento entre el interés del dueño y el interés de los educadores.

En palabras de F.Atria:

“Un establecimiento sin fines de lucro es una institución en la que estudiantes, profesores y autoridades pueden asumir que a todos les interesa el desarrollo de la institución como establecimiento educacional. Pero en un establecimiento con fines de lucro no hay esta comunidad de propósitos, o si la hay es sólo contingente: lo que mueve a los dueños es obtener la tasa más alta posible de retorno para su capital, no desarrollar el mejor proyecto educacional posible”. (Atria, Ciper²).

2. Además, las razones que se pueden argüir para justificar el aporte de recursos del estado a los particulares que educan, exigen que la educación particular subvencionada sea gratuita.
 - a. Un primer argumento es el de cooperación en la tarea de educar (antes se confería a los establecimientos particulares la calidad de “cooperador con la función educacional del Estado”); cooperación que se realiza

¹ Bellei en su comentario señalaba dos caminos para lucrar: una disminución de la calidad (e.g. pagar menos a los profesores, no invertir en mejoramiento) y una exclusión de los alumnos más difíciles de educar (en los que hay que invertir más).

² Ver en: <http://ciperchile.cl/2011/07/30/n%C2%BA-4-%E2%80%9Cno-tiene-nada-de-malo-que-los-establecimientos-educacionales-lucren/>

extendiendo una educación con las mismas características que la educación pública y, por tanto, una educación gratuita.

- b. Otro argumento que justifica el apoyo económico del Estado a la educación particular es el de asegurar la pluralidad o particularidad que tiene también relación con la libertad de enseñanza, entendida como posibilidad de elegir la educación (Declaración de DDHH, artículo 26: *“Los padres tendrán el derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”*). Ahora bien, si el establecimiento exige un pago adicional a lo que recibe del Estado está limitando el ejercicio del derecho a elegir la educación de sus hijos solo a las familias que pueden pagar.

Recomendaciones

1. El tema del lucro se encuentra intrínsecamente ligado con el mejoramiento de la educación pública y con la necesidad de terminar con el financiamiento compartido (que está a la base de la crisis de la educación pública). Es del todo necesario enfrentar políticamente estos tres temas/problemas en conjunto.
2. Estas temáticas son complejas desde el punto de vista técnico y político-administrativa, en muchos aspectos habrá distintas opciones posibles, por lo cual es importante planificar aprovechando bien las capacidades existentes, no apresurando medidas y con cierto escalamiento: no pretender hacer todo al mismo tiempo.
3. Buscar solución “jurídica” para “emprendimientos” que enriquecen el sistema y que por su tamaño (una escuela, por ejemplo), están lejos de acceder a las instituciones clásicas sin fines de lucro (fundaciones / corporaciones). Por ejemplo, crear figura de entidad jurídica sin fines de lucro de más fácil constitución; una “sociedad cooperadora educacional” que puede darse cuando existe el requisito de “necesidad educativa insatisfecha” o de un proyecto educativo con claro apoyo de la comunidad certificado con un número exigible de firmas de apoderados. Acá bastaría que Superintendencia fije un monto fijo máximo para gastos de administración y mantención (Ver nota final). La mantención o eliminación progresiva de esta situación se debiera ligar más a motivos de calidad, que a una limitación jurídica.

NOTA FINAL

La información disponible, tomada de la presentación de Elacqua (Ver Cuadro 1), sugiere que, tanto a nivel escolar como en la educación superior técnica, se está clasificando como “con fines de lucro” a dos tipos de situaciones que son bien distintas. Por un lado a empresas, que poseen varias instituciones (ya escuelas y colegios, ya CFT-IP) y por otro al profesor que prefirió organizar su escuela en vez de emplearse en otra (67% de los casos).

Esto sugiere la existencia de dos realidades:

- a. las instituciones sin fines de lucro, suelen ser instituciones más grandes (ver relación N° de establecimientos vs N° de alumnos en Cuadro 1), por lo que logran constituirse en corporaciones o fundaciones;
- b. las instituciones con fines de lucro, corresponden en la mayoría de los casos a empresas unipersonales normalmente de un docente, para las que se podría buscar una solución jurídica, en la que se entiende que no lucra, lo que es posible de controlar asignando una proporción de recursos “fija” para administración.

Cuadro 1: Relación entre ‘n’ de establecimientos y de matrícula en instituciones con y sin fines de lucro.

	N° y % establecimientos		N° y % alumnos	
Con fines de lucro	3.256	31%	1.054.261	31%
Sin fines de lucro	954	9%	551.028	17%

La misma tendencia se advierte con más fuerza en enseñanza superior: los establecimientos sin fines de lucro son solo 18 (un 17%) y tienen 32% de la matrícula.