



Fin del financiamiento compartido: ¿fin de las desigualdades? Sistematización del coloquio Agenda Educación¹

Catalina Opazo Bunster
Investigadora del CIDE, académica Universidad Alberto Hurtado

Presentación

Desde el inicio de las movilizaciones sociales por la educación, la gratuidad se ha convertido en una demanda masiva y un lugar común para quienes reclaman una educación más igualitaria. Reflejo de esto ha sido la inclusión del debate respecto a la conveniencia de terminar con el Financiamiento Compartido, en las propuestas de los diferentes candidatos presidenciales. En este contexto, la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado, el pasado 2 de Julio organizó el coloquio *Agenda Educación* bajo el título "**Fin del financiamiento compartido: ¿fin de las desigualdades?**". Los invitados a esta actividad fueron Hernán Herrera, Presidente de la asociación de Colegios Particulares de la Conacep, Guido Crino, Vicepresidente de la Federación de Instituciones de Educación Particular FIDE y Juan Eduardo García Huidobro, Investigador del CIDE de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado, a quienes se les pidió debatir sobre esta medida y las condiciones necesarias para terminar con la segregación del sistema escolar y mejorar la calidad de la educación.

El encuentro reflejó diferentes posturas del actual debate sobre los efectos del financiamiento compartido en la segregación y la desigualdad del sistema educativo. Además se abordaron otros temas, tales como el rol de la educación particular en el sistema educativo chileno, posturas respecto a la legitimidad o ilegitimidad del lucro por parte de los sostenedores y visiones sobre la calidad y su vinculación con los recursos que aporta el sistema de financiamiento compartido, que analizaré luego de introducir la temática y presentar las posturas de los tres expositores.

El financiamiento compartido fue una medida impulsada por el gobierno el año 1993, con el fin de aumentar los recursos destinados a educación a través de un aporte de las familias en el costo de la escolaridad de sus hijos. La medida incorporó a estudiantes matriculados en establecimientos particulares subvencionados en todos los niveles de educación escolar y en el caso de los municipales, sólo la educación media y con la

¹ Agenda Educación es un coloquio mensual para la discusión de la actualidad educativa, organizado por el CIDE y la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado



Cuaderno de Educación Nº 54, agosto de 2013

condición de que existiera un acuerdo mayoritario de los apoderados del establecimiento. Según lo expuesto por Guido Crino, *“la introducción de este sistema como iniciativa del gobierno de la Concertación Democrática, reveló la decidida voluntad de incrementar los recursos destinados a educación con el aporte de los padres, con miras a procurar un mejoramiento de la calidad, procurando de paso, estimular su interés para participar activamente en el proceso educacional de sus hijos. Esta política resultaba consistente con la propuesta, en el mismo sentido, contenida en el informe de la Comisión para la Modernización de la Educación, presidida por José Joaquín Brunner y convocada por el Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz –Tagle en 1994. “*

La medida tuvo una rápida expansión en la educación particular subvencionada. De acuerdo a la información aportada por los expositores, actualmente alrededor de 1.300.000 estudiantes están incorporados en el sistema, lo que equivale al 94% de la matrícula del sistema particular subvencionado. También el promedio de los valores cobrados y del total recaudados ha ido aumentando progresivamente, con un promedio actual sobre los \$16.000 por estudiante y una recaudación anual de un poco más de doscientos cuarenta mil millones de pesos, al año 2010.

Desde este punto de vista podría considerarse que la implementación de esta medida ha sido exitosa, sin embargo, el análisis de sus efectos es mucho más complejo, especialmente por su impacto en la segregación y diferenciación dentro del sistema escolar. Pese a algunos argumentos que relativizan la vinculación que se hace entre el financiamiento compartido con el aumento de los niveles de segregación entre establecimientos, las evidencias sobre los altos niveles de segregación socio-económica y la desigualdad en las condiciones para la enseñanza y los resultados de aprendizaje entre tipos de establecimientos, resulta indiscutible señalar que el cobre se ha convertido en una fuente de diferenciación y ha sido un factor relevante en el debilitamiento de la educación pública. Esta discusión se complejiza aún más cuando se incorporan aspectos como el de el derecho a la elección de los padres del tipos de educación para sus hijos, la calidad de la educación y el lucro.

Para comenzar presentaré una síntesis de los principales puntos desarrollados por cada expositor, para luego pasar a una discusión más detallada de algunos de los temas más controversiales y relevantes en el actual debate, aportando algunos criterios de análisis que me parece fundamentales, para entender mejor esta discusión.

Visiones de los expositores

La primera presentación estuvo a cargo de Hernán Herrera, quien se enfocó principalmente en dos temas. El primero fue la defensa de la legitimidad y relevancia que tiene la educación particular en Chile. Según expresó, la Educación Particular Subvencionada ha sido parte del sistema escolar por más de 80 años y ellos sienten que deben ser considerados parte de la solución y no del problema, como se ha pretendido



Cuaderno de Educación Nº 54, agosto de 2013

mostrarlos. En segundo lugar, enfatizó en que el principal problema de la educación chilena es la calidad y no la dependencia o el cobro de los colegios. De acuerdo a su opinión, la saturación que se ha hecho del financiamiento compartido y su asociación al lucro, es un asunto que debiera ser supeditado a los resultados de las escuelas, frente a lo cual propuso que la posibilidad de los sostenedores de retirar utilidades debiera estar condicionada a la categorización de las escuelas y liceos que hará la Agencia de la Calidad de la Educación, señalando que el lucro no debiera ser problema si es una retribución a la provisión de una educación de calidad.

Por su parte, Guido Crino concentró su presentación en la defensa del financiamiento compartido como una posibilidad de mejorar la calidad y un elemento que favorece la integración social, sosteniendo que este sistema de financiamiento no ha afectado el aumento de la segregación. Indicó que el diseño de este sistema considera resguardos para evitar la segregación, entre los que se encuentra la limitación al cobro de escolaridad, la obligatoriedad del sostenedor de informar sobre los montos a cobrar y la implementación de un sistema de becas en la que aportan el Estado y el sostenedor y, en los últimos años, la eximición de cobro a las y los estudiantes catalogados como prioritarios según la Ley de Subvención Escolar Preferencial. De acuerdo a este expositor, no existen evidencias sólidas y concluyentes, que permitan sostener que el sistema de financiamiento compartido ha aumentado el nivel de segregación escolar en Chile. Por el contrario señala que es un sistema que ha permitido mejorar la calidad de la educación y que ha promovido la integración social en los colegios que lo han implementado, por medio de los sistemas de becas.

Por último, Juan Eduardo García-Huidobro estuvo de acuerdo con los expositores anteriores respecto a la importancia histórica de la educación particular con financiamiento del Estado en el sistema escolar chileno, sin embargo fue enfático en afirmar que el financiamiento compartido ha sido un elemento que ha socavado su legitimidad y que ha aumentado la desigualdad, mostrando evidencias respecto a cómo este sistema ha profundizado la segregación. De acuerdo a este expositor *“es necesario tener una educación particular sólida, pero de acuerdo a la evidencia internacional, para que ésta sea un aporte al sistema nacional, se requiere de gratuidad y otras condiciones, como salario docente y no selección”*. En su presentación argumentó en favor de las ventajas educativas de la integración social y señaló que, desde el punto de vista del horizonte normativo de la educación que Chile necesita, habría tres consideraciones a favor de la gratuidad: el discurso democrático, la legitimidad del mercado y el derecho a la libre elección.

Como es posible ver en los párrafos precedentes, la discusión sobre el financiamiento compartido no está exenta de importantes desacuerdos y tensiones, a la vez que arrastra consigo varios otros debates asociados. Tal como lo indicaba la pregunta que orientó el debate, la problemática central del financiamiento compartido es la forma en cómo éste



afecta en las desigualdades educativas y en particular en la segregación escolar. Sin embargo, antes de profundizar en este tema quisiera hacerme cargo de otros aspectos que fueron planteados y que desde mi punto de vista requieren ser analizados con algo más de cautela. En particular, en este análisis consideraré los planteamientos realizados respecto de la posibilidad de condicionar lucro a resultados y de la importancia de la educación particular.

Legitimidad del lucro y calidad

El debate respecto a la legitimidad del lucro en la educación durante los últimos años en nuestro país, ha tratado de valerse de algunas confusiones y distorsiones que restringen la posibilidad de debatir el fondo del asunto. La más importante de éstas es la imprecisa asociación que se hace entre lucro y la justa retribución por el trabajo. En su exposición, Hernán Herrera defendió que *“el lucro tiene que ver con una retribución a un trabajo que realizan los sostenedores y los establecimientos educacionales”* agregando que *“si es que esa retribución es producto de la entrega de un servicio de calidad, la verdad es que no debería haber discusión con respecto a esto”* y que se ha asociado erróneamente el lucro a la noción de abuso. En esta afirmación claramente están los gérmenes de esa confusión, ya que el lucro refiere justamente a las ganancias obtenidas por los dueños de los establecimientos, después de haber retribuido el trabajo de quienes trabajan en ellos por medio de los sueldos. Esta retribución perfectamente podría considerarse gratificaciones por logros y compromiso profesional, lo que sigue siendo algo diferente al lucro. Resulta de la mayor relevancia hacer esta distinción, para lo que me valdré del comentario de uno de los asistentes al encuentro, en el que argumentó que el costo de los factores productivos, son distintos al lucro, *“porque el lucro es un recurso que se saca de ese ciclo del negocio y se saca no para reinvertir, sino que se saca y se lleva. Entonces creo que hay que diferenciar lo que es el pago al factor productivo, que es lo que debiera recibir cualquier persona que hace un esfuerzo en su negocio, de lo que es el lucro.”*

Realizada esta aclaración básica, es posible debatir el segundo punto, referido a la posibilidad de condicionar el retiro de utilidades a los resultados de los establecimientos, expresada en su clasificación por la Agencia de la Calidad de la Educación. La política de categorización entre escuelas en sí ya ha sido ampliamente debatida por los efectos que esta tiene en la estigmatización tanto de las instituciones como de quienes trabajan y estudian en ellas y porque instala a través de un discurso política y técnicamente validados, la diferenciación de segmentos de *colegios de primera y segunda división*, tal como fue caracterizado por Hernán Herrera. Estas políticas de categorización tienden a profundizar y consolidar las desigualdades escolares, a la vez que promueven lógicas de competencia y discriminación que tienden a perjudicar a los y las estudiantes de sectores más desfavorecidos.



Si a estos efectos, se le agrega el incentivo económico de poder o no poder lucrar, de acuerdo a esa categoría asignada ¿cómo podrían llegar a ser los niveles de competencia, exigencias y discriminación en los colegios cuyos sostenedores pudieran perder el “derecho” al lucro?, ¿qué más podrían llegar a hacer los establecimientos en el adiestramiento de sus estudiantes para que rindan el SIMCE? A través de estas simples preguntas se quiere solo mostrar la perversidad que podría llegar a tener una medida de estas características en las prácticas cotidianas de los establecimientos y en la configuración de las desigualdades del sistema educativo en su totalidad.

Legitimidad e importancia de la educación particular

El segundo tema sobre el que quisiera profundizar corresponde a la legitimidad e importancia que se otorga a la educación particular en el sistema escolar. Todos los expositores coincidieron en que este tipo de educación ha sido relevante en la conformación de nuestro sistema escolar y que ha asumido un rol muy importante en los desafíos que éste ha debido enfrentar a lo largo de su historia, tal como lo señaló Hernán Herrera: *“Nosotros hemos estado en la educación desde siempre y en ese sentido, somos parte de la educación en Chile, somos parte de la solución y jamás nos hemos sentido parte del problema.”*

Efectivamente la educación particular, religiosa y no religiosa, ha cumplido un papel relevante como colaboradora de la función del Estado de garantizar la educación para todos los niños y niñas y ha permitido que los padres puedan ejercer su derecho preferente a elegir el tipo de educación que desean para sus hijos, por medio de la provisión de una gama diversa de opciones educativas con énfasis religiosos y pedagógicos diferentes. Frente a esta situación, aparecen dos asuntos complejos en la discusión: la función pública que debe cumplir la educación privada y los dilemas en la elección de los padres.

Respecto al primero, es fundamental regular las condiciones para el funcionamiento de la educación particular y cómo se articula con el sistema de provisión pública. La educación privada, entendida como parte de un sistema mixto, que en su conjunto se hace cargo de garantizar el derecho a una educación de calidad, necesita funcionar bajo regulaciones similares a las del sistema público y vincularse colaborativamente. Para ello son necesarias ciertas condiciones, como las laborales y los salarios docentes, la gratuidad y la no selección de alumnos, que constituyen un piso base, tal como lo planteó Juan Eduardo García-Huidobro. A ellas se han de agregar formas no competitivas de colaboración, situación prácticamente imposible de lograr si las escuelas y liceos deben competir entre sí por los recursos para su funcionamiento, a través de la subvención por asistencia, por la posición en el ranking y ahora por la categorización según el Sistema de Aseguramiento de la Calidad.



Respecto al segundo punto, hoy en día se asume que la libertad de los padres para elegir la educación de sus hijos es un derecho inalienable. Sin embargo, esta idea debe entenderse asociada a los momentos y condiciones histórica que promovieron la libertad de enseñanza como un derecho en oposición a los totalitarismos. Hoy en día en Chile se ha confundido este derecho, entendido como la capacidad de elección del tipo de orientación educativa – religiosa, enfoques pedagógicos, perspectivas políticas – con la libre elección como mecanismo de mercado que favorece la competencia entre las escuelas. Ambos aspectos están tan interconectados, que es muy difícil visualizar la diferencia. Si se espera que la educación privada efectivamente se legitime en el derecho de la libertad de enseñanza y el derecho de los padres a escoger el tipo de educación que quieren para sus hijos -uno de los argumentos esgrimidos en el encuentro Agenda Educación- entonces se requiere, al menos, separar esta posibilidad de elección de la capacidad de pago de las familias y de procesos competitivos de selección de las y los estudiantes.

Segregación, calidad y desigualdad desde una perspectiva sistémica

Los dos expositores que representan al mundo de la educación particular fueron enfáticos en defender el rol del financiamiento compartido tanto en el mejoramiento de la calidad como en el logro de una mayor igualdad e integración social. Los antecedentes presentados, son sin duda legítimos y rigurosamente contruidos, sin embargo yo quisiera argumentar, que su debilidad es una perspectiva de análisis sesgada e incompleta, ya que ambos se concentran en observar los resultados y efectos del financiamiento compartido sólo dentro de los establecimientos que participan de este sistema, ocultando los efectos que éste tiene sobre la totalidad del sistema.

Respecto al mejoramiento de la calidad se señaló que los establecimientos particulares subvencionados tienen mejores resultados que los municipales y que en ello, el financiamiento compartido a jugado un rol importante, en tanto los recursos adicionales han sido utilizados para *“brindar un mejor servicio educativo, mejorando sustantivamente las remuneraciones de sus docentes, ampliando la planta profesional e incrementando la dotación de recursos didácticos”* (Guido Crino).

Si esto es efectivo, el mejoramiento de la calidad no proviene del financiamiento compartido, sino del aumento de recursos, pero mientras este aumento no sea equitativamente distribuido, las mejoras en calidad serán solo para algunos. El diseño del financiamiento compartido se sustenta en el aporte de recursos adicionales de forma individualizada, lo que profundiza la desigualdad de condiciones entre establecimientos que tienen o no tienen financiamiento compartido y por lo tanto una desigual distribución de los recursos destinados a educación entre las familias que pueden o no realizar el copago. En estos argumentos evidentemente falta una mirada de sistema, ya que el mejoramiento de los resultados de algunos establecimientos, no nos habla del



mejoramiento de la calidad del sistema, sino más bien de la concentración de los recursos y de aquellos alumnos que logran mejores resultados en algunos establecimientos, lo que ha sido llamado el efecto “descreme”.

En segundo lugar, Guido Crino, presentó un extenso argumento en favor de la integración social producida por el sistema de financiamiento compartido. De acuerdo con éste, el sistema ha generado resguardos contra la segregación y según su experiencia, muchos establecimientos han establecido sistemas de becas y cobro diferenciado, expresando que *“al revés de lo que se piensa y se afirma con insistencia, [el financiamiento compartido] ha favorecido la integración social a nivel escolar con la operación del sistema de becas que significa la puesta en práctica de una política de solidaridad social, financiada por las propias familias que asisten al establecimiento donde se educan los alumnos becados.”*

El expositor presentó antecedentes de investigaciones que señalan que el financiamiento compartido no ha generado efectos negativos sobre la segregación. Al respecto haré algunas salvedades. Las primeras investigaciones citadas por el expositor, datan del inicio de la instalación del sistema. Según lo presentado por el expositor, en ese entonces no se encontraron evidencias de un aumento significativo en la segregación, sino que por el contrario se argumentó que la situación de segregación previa, no permitía establecer una relación causal. Al respecto caben dos reflexiones. La primera es que el efecto sobre la segregación ha sido una acumulación que se ha venido a apreciar con mayor claridad en los últimos años y segundo, que el financiamiento compartido opera como un incentivo a la segregación justamente debido al alto nivel de diferenciación que existe en nuestro sistema, unido a las lógicas de competencia y meritocracia bajo las cuales se organiza.

La otra investigación citada, corresponde a un reciente estudio de Libertad y Desarrollo² en el que, aplicando indicadores de la OCDE, se analiza el nivel de inclusión social de los establecimientos, desagregados según dependencia y copago. El estudio concluye que los establecimientos con financiamiento compartido son los más inclusivos debido a que en ellos “encontramos un alumnado más representativo de la diversidad socioeconómica de la población chilena.” Así mismo señala que los establecimientos municipales son los menos inclusivos, ya que concentran una mayor cantidad de alumnos vulnerables.

Si bien los autores del estudio al igual que Guido Crino en su presentación, señalan que estos resultados indican que el financiamiento compartido favorece la integración, yo argumentaré que aquí hay un problema en la comprensión de los alcances de la segregación. Lo que muestra este estudio, es justamente el efecto de descreme que genera este sistema, en la medida que favorece la integración dentro de este grupo de colegios, desintegrando el resto del sistema. La concentración de alumnos vulnerables en

² Arzola, MP y Troncoso, R (2013) Indicadores de Inclusión Socioeconómica del Sistema Escolar Chileno. Serie Informe Social, Libertad y Desarrollo. Disponible en http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/siso141indicadoresdeinclusionesocioeconomicadelsistemaescolarchilenomparzolaytroncosomayo2013.pdf



la educación municipal tiene que ser entendida, justamente como efecto de la selección académica y económica que hacen los establecimientos particulares subvencionados.

Incluso en la misma exposición de Guido Crino se encuentra el ejemplo que sirve de contraargumento a su postura. Él señala que *“la educación particular tiene escasa presencia en la geografía de la extrema pobreza, y eso sí explica que en esos sectores los establecimientos educacionales de dependencia municipal, presenten un mayor grado de segregación escolar, caracterizada por la concentración de alumnos vulnerables.”*

En conclusión, lo que he querido mostrar es que dadas la regulaciones bajo las que opera el sistema escolar chileno y la fuerte desigualdad presente en nuestra sociedad, el sistema de financiamiento compartido es hoy una importante fuente de diferenciación, favoreciendo la segregación escolar y en oposición a la idea de una educación pública como derecho universal y como espacio de integración y participación democrática. Tal como lo señala Juan Eduardo García-Huidobro, *“el financiamiento compartido impide hoy a la educación particular subvencionada ofrecer lo que se espera de ella. No abre a todas las familias todas las oportunidades para elegir la educación de sus hijos, ya que esta elección pasa a ser un privilegio que se compra y no un derecho”*.

Si bien, es valorable que las familias apoyen financieramente el mejoramiento de la educación de acuerdo a sus posibilidades económicas, el hacerlo en base a un aporte individualizado favorece la diferenciación y la inequidad. Si tuviéramos una organización y regulación del sistema educativo que tendiera a la integración socio-económica y no a la competencia y la segregación, bien podrían explorarse sistemas de aportes financieros solidarios en los que los padres aportarían directamente en los colegios de sus hijos, en la medida de sus posibilidades. Sin embargo, en nuestra actual regulación, la mejor forma de hacerlo es mediante un sistema tributario más justo y no en base a aportes individualizados.

Por último, considero de la mayor importancia no perder nunca de vista en los debates sobre calidad e integración, el horizonte analítico del sistema escolar en su conjunto, ya que el análisis de resultados parcializados nos ha llevado a argumentar en favor de ciertas medidas en base a los beneficios que reciben quienes puede acceder a ellas, desatendiendo a los efectos que tienen sobre la totalidad del sistema. Las posturas sobre financiamiento compartido analizadas, son un buen ejemplo de ello.