



"Semilla", niño chinchinero.

Eliminación del
Financiamiento Compartido:

La gratuidad como un derecho y condición para la educación de calidad para todos

Juan Pablo Valenzuela Barros¹

Durante los últimos meses se ha desarrollado en el país un masivo movimiento estudiantil que cuenta con un amplio respaldo de la ciudadanía. Una de sus principales demandas es ampliar la cobertura en la gratuidad de la educación superior, como también asegurar que la educación financiada por el Estado en el nivel escolar —educación prebásica, básica y media— sea completamente gratuita, es decir, que la educación municipal y particular subvencionada, que en la actualidad representa el 93% de toda la matrícula escolar del país, no exija cobros monetarios a las familias por acceder o permanecer en el colegio al cual asisten sus hijos e hijas.

¹ Ph.D. en Economía. Académico de la Universidad de Chile, Centro de Investigación Avanzada en Educación, CIAE.

* Los retratos de este artículo forman parte de la obra Óscar Órdenes, fotógrafo de United Press International, UPI.

En una perspectiva comparada, la demanda estudiantil por una educación escolar gratuita en los establecimientos que son financiados por el Estado debiese ser innecesaria, puesto que este es uno de los atributos que caracterizan a todos los sistemas escolares a nivel mundial. Obviamente en ningún país desarrollado ni en los países miembros de la OCDE las familias deben pagar por asistir a este tipo de establecimientos, sin embargo, en Chile esta demanda cobra un enorme sentido, puesto que en la actualidad el sistema de financiamiento compartido obliga a las familias que eligen algunos colegios particulares subvencionados –todos los cuales reciben aportes del Estado– a pagar mensualmente un monto de hasta casi \$72.000 mensuales por ingresar o renovar la matrícula anual de su hijo, tal como si este fuese un colegio particular pagado –educación siempre orientada al pequeño porcentaje de familias con mayores ingresos del país–, eliminando así la característica histórica de gratuidad del sistema escolar chileno.

El sistema de financiamiento compartido fue desarrollado en el año 1989, permitiendo a los sostenedores de colegios particulares subvencionados hacer un cobro obligatorio a las familias que escogían sus establecimientos. Sin embargo, dado que el diseño de tal mecanismo implicaba la pérdida de la mitad de la subvención escolar –cualquiera fuese el monto cobrado– solo los colegios cuyos estudiantes provenían de familias de grupos socioeconómicos medio-alto implementaron dicha modalidad, situación que se modifica en 1993², cuando es aprobada una reforma que permite que los descuentos sean diferenciados de acuerdo al monto cobrado mensualmente por estudiante. Esta modificación implicó que más del 50% de los establecimientos particulares subvencionados en la actualidad funcione bajo esta modalidad –con un pago mensual promedio cercano a los \$20.000–, llegando a cubrir entre un 75% y un 80% de la matrícula que asiste a colegios particulares subvencionados, ello porque los colegios particulares subvencionados gratuitos al ser más pequeños, absorben un porcentaje menor de la matrícula. Esta situación implica que hoy en Chile cerca de la mitad de las familias deban pagar mensualmente por recibir educación básica o media, situación inexistente en otro país de similar o con un mayor nivel de desarrollo que el nuestro.

MOTIVOS DE LA INEXISTENCIA DEL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO EN LA EDUCACIÓN FINANCIADA POR EL ESTADO A NIVEL INTERNACIONAL

En todos los países desarrollados, y en los países miembros de la OCDE, se permite la existencia de establecimientos particulares pagados, los cuales no reciben aportes públicos directos y cuyo financiamiento proviene de los aportes mensuales de las familias y/o de las propias entidades interesadas en proveer estas alternativas educacionales, muchas veces motivados por temas religiosos, altruistas o por el objetivo de entregar una alternativa educacional muy específica a la comunidad local. Sin embargo, a nivel internacional, la educación pública, o aquella provista por entidades privadas que actúan como colaboradoras del Estado en la provisión de este tipo de educación –casi siempre sin fines de lucro³–, tienen expresamente prohibido cobrar una mensualidad a las familias que matriculan a sus hijos en estos establecimientos.

Esta obligatoriedad para los colaboradores del Estado de proveer una educación gratuita en el área de la educación escolar se explica principalmente por dos razones. La primera porque el cobro a las familias es incompatible con el derecho a la educación: el cobro obligatorio pone en riesgo el acceso, pues podría implicar que algunas familias decidieran no enviar a sus hijos al colegio, reduciendo los años de escolaridad o la asistencia promedio de sus hijos al sistema escolar. Este principio está refrendado a nivel internacional por los tratados más relevantes sobre los derechos de la infancia. Casi todos los países, incluyendo Chile, han suscrito la Declaración de los Derechos del Niño del año 1959, la cual reconoce el derecho de todo niño a recibir una educación gratuita y obligatoria, favoreciendo su cultura general, el desarrollo de sus aptitudes, juicio individual, sentido de responsabilidad moral y social, en condiciones de igualdad de oportunidades, objetivos que son ratificados y ampliados con la suscripción de nuestro país a la Convención de los Derechos del Niño promovida por Naciones Unidas en 1989.

Un segundo objetivo que resguardan los países al asegurar que la educación que es financiada por el

2 La discusión de esta propuesta legislativa, tal como muchas iniciativas que han pretendido en forma benevolente mejorar la calidad y equidad de la educación chilena, no contó con el análisis de los efectos que había tenido la implementación de la medida entre 1989 y 1993. Para ver más detalles revisar Valenzuela, Bellei & De los Ríos (2008).

3 A nivel comparado se destaca la situación de Holanda y Bélgica, no solo por su alta cobertura de colegios privados financiados con recursos del Estado, sino que también porque su modalidad de financiamiento contempla parcialmente la entrega mensual de aportes por estudiante. Sin embargo, las entidades privadas a cargo de este tipo de educación son sin fines de lucro y no pueden cobrar una mensualidad a las familias que escogen matricular a sus hijos en estos.



Estado sea de carácter gratuito en forma obligatoria es garantizar el cumplimiento de los fines propios de la educación: lograr una educación de calidad para todos los niños y jóvenes, donde la definición de calidad contemple tanto los resultados de aprendizaje como la generación de un sistema inclusivo, no discriminatorio y que respete las características particulares de cada niño. Asimismo, el sistema escolar debe orientarse a construir una sociedad cohesionada, que promueva la generación de valores compartidos, que fortalezca la identidad nacional y que promueva la democracia y la ciudadanía.

A pesar de que existe un amplio debate académico respecto de la magnitud y de quiénes son los principales beneficiarios de los efectos que generan los compañeros de curso (generalmente denominado "efecto par") en los resultados académicos de los estudiantes individuales –ya sea por sus diferentes capacidades académicas o por sus condiciones socioeconómicas–, existe consenso acerca de su relevancia y en cuanto a que la selectividad temprana de los estudiantes, por condiciones sociales y/o habilidades, conlleva una reducción en las oportunidades educativas de los estudiantes más vulnerables⁴. Incluso la OCDE concluye a partir de los resultados de PISA 2009 que en la mayor parte de los países participantes el desempeño escolar

individual está mucho más asociado a las condiciones socioeconómicas de los compañeros de clase y colegio, que a las de la familia de origen del propio estudiante (OCDE, 2010), situación consistente con los resultados para Chile en pruebas nacionales o internacionales (Valenzuela et al., 2011; Mizala & Torche, 2012). En este sentido, un estudiante vulnerable que asiste a un colegio diverso en términos socioeconómicos, y por ende en oportunidades académicas, tendrá muchas más posibilidades de un aprendizaje de calidad que si asistiera a un establecimiento donde la mayor parte de sus compañeros son similares a él, no solo por el efecto par comentado previamente, sino también porque será más factible que los docentes puedan desarrollar estrategias de enseñanza-aprendizaje más efectivas –estando por ello dispuestos a mantenerse trabajando en la carrera docente por períodos más prolongados–, como también porque existirá una mayor probabilidad de éxito en los programas públicos destinados a apoyar a los estudiantes más vulnerables. Asimismo, para los colegios que cuenten con una mayor diversidad –social y cultural– entre sus estudiantes, les será más factible la implementación de una formación donde se experimente, como un atributo positivo, un mayor respeto, tolerancia y reconocimiento de la diversidad, posibilitando que la escuela sea parte de las instituciones que fortalecen la integración e



"Miradas cristalinas". Escuela de párvulos Innsbruck, San Bernardo.



"Soñadores 3". Quinta Normal, Santiago.

4 Para una amplia discusión al respecto ver Dupriez (2010).

inclusión social, y no de aquellas donde se replican las desiguales condiciones de origen de los niños.

Adicionalmente a estos dos objetivos que conllevan la necesidad de asegurar que la educación escolar financiada con recursos públicos sea gratuita, el sistema escolar chileno contempla una justificación adicional: nuestro sistema escolar subvencionado releva el que las familias tengan el derecho de escoger el establecimiento de su preferencia, puesto que este principio promueve un mayor grado de competencia entre diversos oferentes públicos y privados subvencionados, donde la preferencia de las familias permitirá la desaparición de aquellos establecimientos de mal desempeño y fortalecerá el mejoramiento educativo entre los existentes —así también motivará a otros a ingresar en este mercado educacional—. Sin embargo, el permitir que los colegios particulares subvencionados puedan aplicar un cobro obligatorio a las familias que quieren acceder a estos implica necesariamente que las alternativas disponibles para cada familia dependerán de su capacidad de pago y no solo del interés por un determinado grupo de colegios, acotando en forma considerable, en función del nivel socioeconómico, las opciones de elección de cada familia y reduciendo los potenciales beneficios de los mecanismos de elección y de mayor competencia entre los diversos proveedores educacionales.

EFFECTOS QUE HA TENIDO EL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO EN CHILE

Los estudios nacionales sobre el financiamiento compartido aún son muy escasos, ello a pesar de que esta política tiene más de 20 años implementándose, que recauda cerca de US\$50 millones anualmente, que afecta a más del 40% de la matrícula escolar y que conlleva, potencialmente, un conjunto de importantes efectos negativos sobre el sistema educacional, los cuales pueden tener mayor incidencia entre los niños vulnerables de nuestra sociedad —efectos que podrían explicar el por qué ningún país ha copiado ni pedido colaboración a Chile para replicar nuestra política de cobro obligatorio a las familias que asisten a colegios financiados por el Estado—.

A pesar de esto, durante los últimos años algunas investigaciones han permitido identificar tres importantes resultados vinculados al financiamiento compartido, los cuales debiesen ser considerados al momento de responder a la demanda de una educación gratuita en el sistema escolar que recibe aportes del Estado.

La primera es que el financiamiento compartido está estrechamente asociado a los extremos niveles de segregación socioeconómica de nuestro sistema escolar.



“Soñadores 2”. Quinta Normal, Santiago.



“Campamento”. Campamento Esperanza, San Bernardo.



Esta característica se ve reflejada en que la composición socioeconómica y cultural de los niños que asisten a las escuelas chilenas es muy homogénea desde los primeros años de escolaridad hasta el término de la educación media. De hecho, el sistema escolar chileno es el que presenta el mayor nivel de segregación socioeconómica entre los 65 países que participaron de la prueba PISA en el año 2009, situación que ya se había observado para el año 2006 (OCDE, 2010; Valenzuela et al., 2010; Valenzuela & Sevilla, 2011; Willms, 2010).

Aunque no es posible establecer una relación causal entre el financiamiento compartido y el nivel de segregación escolar, la relación entre ambos atributos es elevada, sostenida en el tiempo y estadísticamente significativa, incluso al controlar dicha relación por los factores más relevantes que podrían explicarla. En este sentido, algunos analistas han indicado que la elevada segregación de nuestras escuelas sería solo reflejo de la extrema segregación social de nuestros barrios y comunas. Sin embargo, no solo es importante señalar que nuestras comunas y ciudades presentan un nivel intermedio de segregación social en el contexto latinoamericano (Rodríguez, 2001; Sabatini et al., 2001), la cual se ha mantenido estable o reducido en los últimos censos de población y vivienda (Larrañaga & Sanhueza, 2007), sino que aún más relevante es la evidencia que demuestra que la segregación socioeconómica de las escuelas es mucho mayor que la de los barrios donde estas están localizadas, reflejando que nuestro sistema escolar replica y profundiza las desiguales condiciones sociales y urbanas de nuestro país, con lo que se generan condiciones extremas de polarización en la composición social de nuestros colegios y liceos.

Una segunda evidencia es que el aporte financiero de las familias no conlleva un mejoramiento en los resultados académicos de los estudiantes que asisten a los colegios con financiamiento compartido (Mizala & Torche, 2012). Esto refleja que dicho mecanismo de copago opera solo como una estrategia de barrera de entrada para muchas familias en el acceso a dichos colegios, donde mayores montos de financiamiento compartido se asocian positivamente con una mejor composición socioeconómica y cultural de la mayor parte de las familias que escogen dicho establecimiento. Este resultado demuestra que esta modalidad financiera no solo atenta contra el derecho de elección de las familias

y profundiza la segregación socioeconómica de los colegios, sino que también es una medida ineficiente, pues este considerable monto adicional de recursos financieros que las familias aportan al sistema escolar no está generando una educación de mejor calidad.

Otro efecto del financiamiento compartido sobre el sistema escolar, recientemente analizado (Acevedo & Valenzuela, 2011), es la reducción del potencial impacto positivo que pueden alcanzar las políticas públicas destinadas a mejorar la calidad y equidad del sistema escolar. Un ejemplo de ello es la implementación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), la cual entrega hasta un 60% más de recursos mensuales por estudiante vulnerable a los establecimientos particulares subvencionados y municipales que estén dispuestos a firmar un convenio voluntario con el Ministerio de Educación, por medio del cual se implemente un programa de mejoramiento educativo para este grupo de estudiantes. Los resultados al año 2011 indican que casi la totalidad de los colegios municipales están participando de esta iniciativa, mientras que cerca de la mitad de los establecimientos particulares subvencionados han preferido excluirse de dicha política, especialmente cuando el número de niños vulnerables matriculados en estos colegios es pequeño y cuando el monto promedio de cobro por financiamiento compartido se va incrementando, es decir, cuando el financiamiento compartido supera los \$10.000 mensuales promedio. Por su parte, entre aquellas escuelas que cobran más de \$27.000 mensuales los establecimientos participantes son casi inexistentes (Elacqua et al., 2009; Acevedo & Valenzuela, 2011). Nuevamente, la existencia del financiamiento compartido conlleva a que los sostenedores particulares subvencionados se comporten estratégicamente ante la principal política de financiamiento destinada a lograr mayores grados de equidad en el sistema escolar, lo cual a su vez conlleva a la reducción de las posibilidades de lograr colegios más integrados y al mantenimiento de una barrera de entrada para los estudiantes más vulnerables a entidades que son colaboradoras del Estado en el cumplimiento del derecho a la educación.

Los resultados descritos previamente dan cuenta de que es indispensable eliminar el financiamiento compartido del sistema escolar chileno, si-

tuación que debiese producirse en un breve plazo, definiendo los mecanismos que atenúen los efectos negativos de la transición desde la situación actual a una donde todas las entidades escolares que reciban financiamiento del Estado sean gratuitas y aseguren el cumplimiento de este derecho a todos los niños y jóvenes que se matriculen en estas.

¿LA ELIMINACIÓN DEL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO ASEGURA EL TÉRMINO DE LOS ALTOS NIVELES DE SEGREGACIÓN SOCIOECONÓMICA DE NUESTRO SISTEMA ESCOLAR Y LA GENERACIÓN DE UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS LOS ESTUDIANTES?

La eliminación del financiamiento compartido es una condición necesaria pero no suficiente para los objetivos planteados en esta pregunta. Tal como evidencia la OCDE (2010) en su último informe sobre PISA, y Hanushek y Woessmann (2010) para un amplio análisis comparado, el cobro regular a las familias por asistir a la educación financiada por el Estado conlleva una pérdida en los logros educativos globales

que pueden alcanzar los países, así como también un incremento en la desigualdad de las oportunidades educativas para los niños, especialmente entre aquellos más vulnerables. Pero el logro de una educación de calidad para todos los estudiantes conlleva desafíos complementarios, tanto o más complejos que la eliminación del cobro a las familias por asistir a los colegios que reciben financiamiento público, entre los cuales sobresale, por un lado, el hacer cumplir la legislación vigente sobre la no selectividad de los estudiantes (Ley General de Educación, 2009) y, por el otro, el perfeccionamiento de las políticas que permitan atraer, formar y retener profesores y directivos de excelencia para todos los niños, en particular, en aquellas escuelas que forman a los estudiantes en contextos sociales y/o académicos más vulnerables. Asimismo, no existen países donde no haya algún grado de segregación escolar; sin embargo, la segregación del sistema escolar debiese tener como techo el reflejo de la segregación de nuestros barrios y ciudades. Incluso las políticas educativas debiesen ayudar a las políticas urbanas y habitacionales en el objetivo de reducir esta condición, y no por el contrario, como el caso chileno, que la acentúe.



“Peregrinación Virgen de lo Vásquez”. Casablanca.



De esta forma, el término de este mecanismo –que nunca debió haberse incluido en el sistema escolar chileno– ampliará las oportunidades educativas de los niños y jóvenes, especialmente de los grupos medios y vulnerables, del mismo modo mejorará las oportunidades para que el sistema escolar cumpla de mejor forma su objetivo de cohesión e integración social, del ejercicio de la tolerancia, convivencia y respeto de la diversidad, como también pondrá nuevamente a la escuela como una institución que permite fortalecer nuestra identidad y cultura nacional, aunque no por ello

resuelva los desafíos de asegurar una educación de calidad para todos los niños y jóvenes de nuestro país.

Es relevante volver a destacar que la gratuidad en el sistema escolar con financiamiento público no implica eliminar ni modificar el rol que juega la educación particular pagada, sino que conlleva la transformación de las condiciones y el rol que debe jugar la educación particular subvencionada, de tal forma de transformarla en una efectiva colaboradora en el cumplimiento de la función educativa del Estado.

REFERENCIAS

- Acevedo, I. & Valenzuela, J. P. (2011). Ley de Subvención Escolar Preferencial: more opportunities of choice for vulnerable students?. Borrador en revisión, *Estudios de Economía*, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Dupriez, V. (2010). *Methods of grouping learners at school*, UNESCO.
- Elacqua, G., Mosqueira, U., & Santos, H. (2010). *La toma de decisiones de un sostenedor: análisis a partir de la ley SEP*. Borrador. Santiago: Expansiva-Universidad Diego Portales CPCE, Santiago, Chile.
- Hanushek, E. & Woessmann, L. (2010). *The economics of international differences in educational achievement*, NBER, Working Paper 15.949.
- Larrañaga, O. & Sanhueza, C. (2007). *Residential segregation effects on poor's opportunities in Chile*. Borrador. Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Mizala, A. & Torche, F. (2012). Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *International Journal of Educational Development*.
- OECD (2010), PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – *Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II)*. En <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091504-en>
- Rodríguez, J. (2001). Segregación residencial socioeconómica. ¿Qué es? ¿Cómo se mide? ¿Importa? ¿Qué está pasando? *Población y Desarrollo*, 16, CEPAL, Santiago, Chile.
- Sabatini, F., Cáceres, G. & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción, *EURE* 27(82), 21-42.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C., Sevilla, A. & Osses, A. (2011). ¿Por qué los jóvenes chilenos mejoraron su competencia lectora en la prueba PISA?, en *Evidencias para Políticas Públicas en Educación*, FONIDE, pp. 265-311, Ministerio de Educación.
- Valenzuela, J. P. & Sevilla, A. (2011). *Estimación de la segregación escolar entre los países participantes de PISA 2009*. Borrador. Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), Universidad de Chile.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C. & De los Ríos, D. (2010). Segregación Escolar en Chile, en *¿Fin de Ciclo?: cambios en la gobernanza del sistema educativo* (S. Martín & G. Elacqua, editores), pp. 209-229, UNESCO y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C. & De los Ríos, D. (2009). Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido, en *Evidencias para Políticas Públicas en Educación*, FONIDE, pp. 231-284, Ministerio de Educación.
- Wilms, J.D. (2010). School composition and contextual effects on student outcomes, *Teacher College Record*, 112(4), p. 1008-1037.