



SEMINARIO CLAVES PARA UNA EDUCACION DE CALIDAD

Discurso Sr. Carlos Peña

Vicerrector Académico Universidad Diego Portales y Miembro del Consejo

Presidencial de la Educación

Sofofa, Jueves 10 de agosto de 2006

El problema del financiamiento en la educación - quizás uno de los problemas más relevantes a la hora de diseñar el sistema escolar -, supone - como espero mostrar de inmediato - responder un conjunto de preguntas en cada una de las cuales subyacen importantes dilemas de justicia, moralidad y de política.

Cada una de esas preguntas no son, por supuesto, originales ni han aparecido de pronto como consecuencia de los acontecimientos que, a propósito de las movilizaciones estudiantiles, hemos vivido en Chile, sino que se trata de preguntas que en Chile hemos planteado poco, pero que se encuentran en la base de todos los sistemas nacionales de educación de masas en el mundo.

¿Quién debe financiar la educación formal de los niños y de los jóvenes? ¿Debe financiarla, acaso, el Estado bajo condiciones de estricta igualdad y con prescindencia del origen familiar de los niños? O, en cambio, ¿debemos permitir, como ocurre en nuestro país, que las familias aporten total o parcialmente a ese financiamiento, transfiriéndoles así ventajas de origen o de cuna a los niños?

¿Quiénes deben estar habilitados, por su parte, para recibir financiamiento público? ¿Sólo los proveedores a quienes animan motivos religiosos o filantrópicos, como es la regla general en casi todo el mundo? ¿O habrá también quizás que transferir financiamiento público a aquellos proveedores que brindan educación animados por fines de lucro? ¿Quizás uno u otro según prefieran los padres?



Una vez que logremos responder esas preguntas, las relativas a quién debe financiar la educación obligatoria y quién está habilitado para recibir ese financiamiento, preguntas, insisto, que están a la base de todos los sistemas educativos en Europa continental, el mundo anglosajón, asiático, sin ninguna excepción, resta todavía dilucidar el mecanismo mediante el cual habrá que efectuar ese financiamiento.

¿Habrá que financiar a las escuelas según el número de estudiantes que cada una de ellas logre atraer a las aulas o, en cambio, habrá que transferir esos recursos en base a un criterio distinto como, por ejemplo, el tipo de capital cultural del que los niños son portadores o la cantidad de insumos que sean indispensables para alcanzar mínimos de calidad, como ocurre en prácticamente todo el mundo?

Por supuesto esas preguntas no agotan el conjunto de problemas que plantea el financiamiento de la educación, pero me parece que son esos los problemas centrales de los que derivan todos los demás. Confío, entonces, que esos problemas nos sirvan de punto de partida a la hora de examinar con base en la experiencia comparada, si acaso el sistema de financiamiento vigente en Chile debe estimarse o no correcto.

Permítanme entonces examinar esas preguntas en el mismo orden en que las formulé. Desde luego, me parece que en el caso de nuestro país existe una amplia convergencia, al igual como ocurre en todo el mundo desde que hace aproximadamente 200 años existen los sistemas nacionales de educación de masas, en el sentido que la educación obligatoria debe ser financiada con cargos a rentas generales, o sea, financiada por el Estado con cargo a impuestos.

En lo que, en cambio, no parece haber un acuerdo suficiente ni en la experiencia comparada ni tampoco en el caso de Chile, es en si acaso ese financiamiento público



de la educación obligatoria debe alcanzar tanto a los proveedores públicos de educación como a los proveedores privados y, dentro de estos últimos, tampoco hay acuerdo en la literatura en torno a si han de recibirlo sólo aquellos proveedores que brindan educación, animados por motivos filantrópicos o religiosos, o también aquellos que brindan educación persiguiendo fines de lucro.

En otras palabras, y a juzgar por el debate al que estamos asistiendo en Chile, pero que replica y reproduce otro que se ha planteado una y mil veces en todo el mundo, cabe preguntarse si acaso debemos transferir financiamiento público sólo a agencias públicas que brindan educación o si, en cambio, debemos extender ese financiamiento a agencias privadas que lo hacen por motivos filantrópicos o religiosos, o por motivos culturales minoritarios, como ocurre en algunos estados de los EE.UU. o, si en cambio, debemos extender ese financiamiento indiscriminadamente, como ocurre en Chile, a proveedores con afán de lucro.

Si a fin de disipar esas dudas que acabo de plantear, revisamos la experiencia comparada - no hay que olvidar que sistemas escolares hay en todo el mundo, desde que aconteció la primera modernidad industrial, de manera que reflexionar sobre educación o sistemas escolares *ex nihilo*, desde la nada, es simplemente una tontera -, encuentra que la mayoría de los países permite hoy en día el financiamiento público de la educación proveída por particulares.

Sin embargo, y no obstante que la mayoría de los países admite el financiamiento público de educación privada, el sistema estatal de educación es por muy lejos el mayoritario y el que atiende a la mayor cantidad de población escolar prácticamente en todo el mundo, con la sola excepción de Holanda, donde por razones históricas el sistema escolar de masas se distribuye entre el Estado, en un tercio de los estudiantes;



escuelas protestantes, otro tercio y católicas, otro tercio; musulmanas hay más o menos un uno por ciento.

Con excepción del caso holandés, en prácticamente toda la Europa continental, en todo el mundo anglosajón para qué decir, la mayor parte de la población escolar es atendida por agencias estatales y no por privados. Los casos de mayor cantidad de población escolar privada se verifican en, por ejemplo, Dinamarca con un 12% de población privada; Holanda, donde excepcionalmente alcanza un 65%, pero en el resto del mundo, a la hora de enseñar mediante sistemas nacionales de educación de masas - ya veremos si es bueno o malo -, los proveedores son prácticamente todos públicos.

La situación puede ser resumida de la siguiente manera: todos los países o prácticamente todos, a partir de los años '50 en adelante, permiten que se transfieran recursos públicos a proveedores privados, aunque, insisto, paralelamente la mayor parte de los proveedores en Europa continental es pública y no privada.

Si uno mira todos los sistemas comparados puede resumir la situación como sigue: hay países como España, Francia, Irlanda y Holanda donde se justifica históricamente la transferencia de recursos del Estado a proveedores privados de educación sobre la base de fortalecer la libertad de enseñanza que esas constituciones explícitamente reconocen. Y se sostiene, entonces, que como la libertad de enseñanza equivale al derecho de los padres de elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos, entonces es necesario alentar que existan alternativas que permitan a los padres escoger entre proveedores públicos o privados.

El caso más notable es Holanda, que es absolutamente excepcional, pues allí hay provisión privada de educación mayoritariamente como consecuencia de guerras de



religión habidas a fines del siglo XIX que fueron resueltas por un pacto constitucional en 1917.

Hay otros países en los cuales la ley, y no la Constitución, establece formas de financiamiento al sector privado. Son los casos de Austria, Luxemburgo, Italia desde el año 2000 para las escuelas paritarias, Dinamarca, Suiza, Finlandia, Noruega, Australia y Nueva Zelanda. Y, finalmente, hay una pequeña porción de países en los cuales históricamente se prohibía el financiamiento público a proveedores privados de educación, pero los tribunales, las cortes, por razones de libertad de enseñanza, permitieron que se financiaran proveedores privados. Son los casos de Canadá, Sudáfrica, Estados Unidos y Alemania (Sudáfrica muy recientemente).

Finalmente, hay otra porción de países en el mundo anglosajón, más clásico, que prácticamente no establece obligación legal para el Estado de transferir recursos a privados. El caso de Reino Unido es paradigmático.

¿Cuál es la situación en Chile, en medio de este panorama? En Chile, la verdad es que siempre se ha financiado la educación obligatoria proveída por particulares, tal cual hoy día se admite en gran parte del mundo. Esto ha ocurrido en Chile desde 1860, que es la fecha de la primera ley de instrucción primaria obligatoria. Se hizo explícito en 1920, con la segunda ley de instrucción primaria obligatoria, y en esta última ley incluso se estableció la posibilidad de que el Estado financiara educación obligatoria proveída por sociedades comerciales, o sea, por instituciones con fines de lucro.

La regla general, en el caso de Chile, es que se admite, ya veremos en qué monto y con qué modalidades, la transferencia de recursos públicos a educación privada y esto es consistente con las mejores prácticas en todo el mundo. El principal argumento que se esgrime para responder afirmativamente la pregunta de si deben transferirse



recursos públicos a actores privados que enseñan, es que esa es la única manera de favorecer que los padres pobres, sin recursos, puedan ejercer, siquiera en un mínimo, la libertad de enseñanza, la libertad de escoger el tipo de educación que quieren para sus hijos.

Me parece que hay buenas razones, constitucionales y casi toda la experiencia comparada, nada menos, para abogar por algún tipo de financiamiento público a la educación privada. Con todo, la admisión de este financiamiento, no permite responder otras preguntas que también forman parte del debate en Chile, a saber, si acaso los proveedores privados pueden poseer fines de lucro y así y todo recibir financiamiento público y si habrá de permitirse el financiamiento compartido, o sea, si habrá de permitirse que los padres suplementen los aportes estatales a la hora de educar a sus hijos.

El financiamiento público de la educación privada posee, en casi todo el mundo, un fundamento que se vincula con la pluralidad religiosa o étnica. En otras palabras, los estados - europeos o Estados Unidos a contar de algunos fallos de 2002 -, transfieren recursos públicos a los particulares como una forma de permitir que las minorías étnicas o religiosas puedan proteger sus creencias y expandirla mediante la escuela.

Así ocurrió en la experiencia comparada, el caso más clásico es el holandés por supuesto y así también ocurrió en Chile. Recuerden ustedes que un importante impulso a la educación privada en el país fue la ley de disidentes de 1865. Pero lo que querría retener es que en prácticamente en todos los países del mundo, a la hora de preguntar por qué el Estado transfiere recursos públicos a particulares – y quiero subrayar esto porque marca una de las originalidades más radicales de la experiencia chilena –, la respuesta en prácticamente todo el mundo es la siguiente: para proteger la libertad de



conciencia y el derecho de las minorías religiosas o étnicas de perpetuar sus costumbres y creencias y expandirlas en el resto de la sociedad.

Por lo mismo, en todo el mundo, cuando se habla de proveedores privados de educación se habla de aquellos motivados por afanes filantrópicos o religiosos (*cambio de lado cinta*).

La reforma que se llevó a cabo en los años '80 en Chile, en medio de la dictadura, y sin ningún tipo, ni siquiera mínimo de deliberación pública y que permitió el financiamiento público de educación privada mediante un sistema de *voucher* simbólicos, no estuvo animada por el propósito de proteger a las minorías étnicas o religiosas, sino que la reforma estuvo inspirada en propósitos de eficiencia que habían sido larga y brillantemente descritos por (Milton) Friedman en un trabajo del año '55 y que luego volvió a aparecer el '62. Él dijo que si se transferían recursos educadores privados y se permitía a los padres escoger entre ellos, el nivel general de la educación mejoraría.

En otras palabras, el diseño del sistema educativo en Chile no tiene un fundamento moral o relativo a la protección de creencias, sino que tiene una justificación de eficiencia y bienestar social y me parece, entonces, que hay que preguntarse si el sistema ha sido eficiente como quienes lo diseñaron creyeron que sería.

Con todo, me parece que los defectos de este sistema de financiamiento, y no hay duda de que los tiene, no parecen derivar del carácter de instituciones comerciales que poseen algunas escuelas. Es posible que un sistema de estándares de calidad y de garantías estatales pueda subsanar buena parte de los defectos que tiene hoy nuestro sistema educativo: cuestiones como la simetría de información entre los padres y los proveedores, entre quienes demandan y ofrecen educación, que impide que los padres escojan bien y que las escuelas puedan competir genuinamente entre sí; la existencia



de sistemas de selección en las escuelas subvencionadas que suprimen el efecto pares e inhiben - esto es lo más grave - las importantes funciones de cohesión e integración social que la escuela, desde hace 200 años en Occidente, está llamada a cumplir; la deficiencia en la producción de bienes públicos asociados a la educación, para cuya obtención los padres carecen de todo incentivo; la existencia de subsidios sin consideración al capital cultural previo en los estudiantes, todo lo cual alienta la selección de colegios subvencionados animados con fines de lucro.

Son todos defectos que presenta el sistema escolar en Chile, pero que, la verdad sea dicha, no se encuentran inevitablemente atados al hecho de que los proveedores tengan fines de lucro o reciban financiamiento público. Lo que sí parece evidente es que un sistema con proveedores con fines de lucro y con subsidios a la demanda como el que hoy existe en Chile, funciona si y sólo si hay competencia, posibilidad de escoger con información óptima y un mínimo de calidad garantizado.

Nada de eso, sobra decirlo, ni información óptima ni calidad garantizada existe en Chile.

Respecto de si las familias pueden pagar un monto adicional al financiamiento público, que es lo que en nuestro país se llama sistema de financiamiento compartido, cabría señalar que la mayoría de los países, cuando uno revisa la legislación y las políticas comparadas, permiten esta forma de financiamiento compartido sobre bases voluntarias o lo restringen a un cierto porcentaje del presupuesto, aunque la situación es del todo comparable a la de Chile, porque en todos los países donde esto se permite, ello ocurre porque el Estado no transfiere al proveedor privado todo el costo sino un porcentaje de educar al niño. Los únicos países que sí lo hacen son Suecia - hace un par de años - y Holanda, mientras que, en el resto, el Estado transfiere un porcentaje del costo de educación (entre 60 y 80% dependiendo del país), y por eso se permite, entonces, que



los padres voluntariamente aporten desde su fortuna familiar un porcentaje para educar a sus hijos.

En otras palabras, la evidencia comparada no apoya la experiencia chilena, porque el gran problema que tiene el financiamiento compartido es que aumenta la segregación y acaba profundizando el principal defecto del sistema escolar en Chile y es que reproduce en el aula, con una fidelidad exagerada incluso, el origen social de los niños. O sea, tenemos un sistema escolar prácticamente estratificado por clases sociales, con estricta continuidad entre la riqueza familiar y el colegio, que es lo que la escuela ideológicamente en Occidente quiso romper.

Frente a la pregunta ¿por qué Occidente tiene escuelas? Desde que hay democracias e industrialización, la respuesta es que tuvo escuelas para evitar que la cuna eternizara el destino de los niños. Cuando usted tiene escuelas que simplemente reproducen las condiciones del hogar, está traicionando los fines para los cuales las escuelas fueron inventadas. Eso ocurre, sin embargo, en nuestro país.

Una vez establecido todo lo anterior, es decir, que es razonable que exista financiamiento público a proveedores privados, aunque con cautelas que ya voy a ver, y una vez que hemos precisado que la experiencia comparada, que algo pesan en estas materias, sugiere y aconseja proscribir el financiamiento compartido. Cuando hay provisión igual en el sector público y en el privado y usted transfiere todo el costo de educar, el financiamiento compartido, en rigor, es un suplemento a la ineficiencia o a la pobreza de recursos estatales, más que ser un mecanismo para alentar la protección de las propias creencias.

Una vez establecido todo esto, cabe preguntarse algo que insinué y es que si acaso el financiamiento público de la educación privada se efectuará sobre la base de una regla



de igualdad entre el sector privado y el público, y en cuyo caso el Estado tiene que transferir la misma cantidad de recursos al proveedor estatal o al privado, o si, en cambio, habrá que establecer una regla de trato diferente, donde el Estado transfiera todo el costo de educar al proveedor público y sólo parte de este costo al proveedor privado. La experiencia de los sistemas educativos comparados puede ser resumida como sigue. En una minoría de países, el financiamiento se efectúa bajo una regla de igualdad estricta, o sea, el Estado transfiera exactamente la misma cantidad de dinero al proveedor público que al privado. Es el caso de Holanda -donde está previsto en una regla constitucional de 1917 instaurada por motivos religiosos a fin de acabar con la virtual guerra civil entre protestantes y católicos-, Bélgica y Finlandia.

En la mayoría de los países, casi toda Europa continental y Estados Unidos de América, en ciertos casos, los subsidios son un porcentaje del costo de educar. La regla entiende que quienes desean proveer educación privada a sus hijos, por motivos religiosos o ideológicos, deben pagar por ello. Si usted quiere que su hijo crezca abrigado por las reglas de comportamiento de los Legionarios de Cristo es razonable que usted pague por eso. Por qué el Estado va a financiar esa creencia privada? Esa es la respuesta que se da en general en los sistemas comparados. Si usted quiere promover creencias o idiosincrasias que se apartan de los valores ciudadanos, entonces usted tiene que poner parte de ese dinero para proteger esa creencia. No tiene por qué el Estado financiarla íntegra. Esa es la regla genérica en prácticamente toda Europa continental y Estados Unidos de América.

En el caso de Chile, el sistema de financiamiento está diseñado como una regla de trato igual al sector privado y público (bajo el sistema holandés) y con sistema de subsidios que son indiferentes - y este es su más severo defecto quizás - al capital cultural previo de los niños. Todo eso causa varios perjuicios que podrían evitarse con una regla de subsidio diferenciado y sensible a la diversidad.



Una regla ciega a las diferencias puede ser ineficiente en aquellos sectores sociales donde el estímulo para que existan proveedores privados es muy bajo: fomenta la selección por parte de los colegios, puesto que los proveedores privados con fines de lucro tenderán a matricular a los alumnos más rentables y que son los que poseen un mayor capital cultural y una regla de subsidio parejo, como la que tenemos en Chile, suprime el efecto pares y lesiona -lo que es más grave todavía- la cohesión social.

No acaba allí el conjunto de problemas relativo al financiamiento de la educación obligatoria. Todavía resta decidir en base a qué criterios se va a transferir el recurso público al proveedor privado. Aquí las alternativas son o subsidio a la oferta (pago de sueldo de profesores, financiamiento de infraestructura) o subsidio a la demanda. Sea bajo la forma de *voucher* físico, como en Suecia, simbólico, como en Chile y Holanda, descuento de impuestos. En nuestro país el financiamiento público se efectúa mediante un sistema de subsidios a la demanda, de manera que tenemos un sistema de provisión mixta - proveedores públicos y privados -, con regla de subsidio igualitario, bajo una regla de subsidio a la demanda y sin sistemas de control.

Un sistema como este no existe en ninguna otra parte del mundo. No hay ningún país que tenga un sistema escolar con provisión mixta, subsidios parejos, carencia de control. No existe.

Por supuesto, la justificación del sistema de *vouchers*, al que yo no le achaco la verdad grandes defectos, no hay literatura suficiente para decir que es un mal sistema, es un muy buen sistema cuando funciona con sistemas de control. No se funda en la libertad de enseñanza sino que la eficiencia. La razón por la que se promueven *vouchers* en el mundo es porque se supone que son más eficientes en la medida que alientan la competencia.



Desde luego - y con esto termino -, quería subrayar que los problemas que hoy vive la educación chilena se deben al hecho que este sistema idiosincrásico, peculiar, absolutamente original y único en el mundo, fue instalado en Chile sin ninguna deliberación pública y eso explica la insatisfacción creciente que sentimos frente a este sistema escolar y la necesidad de dialogar como lo estamos haciendo ahora acerca de él.

Muchas gracias.