

Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena

# Financiamiento de la Educación en Chile: ¿Quién debe pagar?



CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS  
Y PRÁCTICAS EN EDUCACIÓN



UNIVERSIDAD  
ALBERTO HURTADO



Centro de Investigación  
Avanzada en Educación  
Universidad de Chile

# Financiamiento de la Educación en Chile: ¿Quién debe pagar?

Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación CEPPE Universidad Católica  
Centro de Investigación Avanzada en Educación CIAE Universidad de Chile  
Facultad de Educación Universidad Alberto Hurtado

*Desde 2006, a partir de la “revolución pingüina”, y con mayor fuerza desde el movimiento estudiantil de 2011, la educación chilena ha sido objeto de múltiples cuestionamientos. Hoy es el principal tema de la agenda pública y ocupa una posición central en los programas de gobierno presentados a la ciudadanía en las elecciones presidenciales pasadas.*

*Un tema que ha generado particular controversia es el financiamiento de la educación. La “educación gratuita”, la consigna más visible de los estudiantes en 2011, ha gatillado un abanico heterogéneo de respuestas en la discusión sobre políticas educacionales. Pero aunque se ha transformado en la disputa más visible, hoy el debate excede la discusión sobre la gratuidad.*

*Chile exhibe el mayor gasto privado en educación superior en el contexto de la OCDE. Mientras el promedio de gasto privado en educación superior de los países miembros es el 31% de la inversión total, en Chile es el 78%. Para educación básica y media*

*la participación directa de las personas en el financiamiento es también alta, duplicando al promedio de la OCDE<sup>1</sup>.*

*En los últimos años, en la discusión de política educativa, se ha construido cierto consenso que resalta la insuficiencia del aporte financiero público a la educación y la elevada carga que ello supone para las familias. El ciclo “Diálogos sobre los Fines de la Educación” buscó aportar al debate sobre este tema -en el contexto de las elecciones presidenciales de 2013- a través del seminario “Financiamiento de la Educación en Chile: ¿Quién debe pagar?”, que se realizó el 10 de octubre recién pasado.*

*Esta nota contextualiza y resume los nudos sustantivos de la discusión sobre los desafíos del financiamiento de la educación en el país, a partir de los planteamientos de los panelistas del evento, y cuya vigencia se mantiene y proyecta durante toda la discusión sectorial y nacional de 2014.*

Como es sabido, el financiamiento de la educación es un tema candente en la discusión de política pública. ¿Quién y cómo ha de asumir los costos de la educación? ¿Corresponde que las familias inviertan en ella directamente o el Estado debe financiar la educación con cargo a gastos generales? Se discute también si ambas alternativas son excluyentes; en definitiva, se intenta definir el tipo de relación entre Estado, sociedad y familia, que es pertinente a la hora de financiar la educación.

En el contexto del “Ciclo de Diálogos sobre los Fines de la Educación”, el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile (CEPPE), el Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile (CIAE) y la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado organizaron el seminario “Financiamiento de la Educación en Chile: ¿Quién debe pagar?”, panel cuyo debate se resume en esta nota.



En la ocasión participaron como expositores Ricardo Paredes, Académico de la Facultad de Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica y Presidente de la Comisión de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior convocada por el Presidente Piñera en 2011; Marco Kremerman, Inves-

<sup>1</sup> OCDE Education at a Glance 2013.

Investigador de Fundación Sol; y Dante Contreras, Académico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, y director del Depto. de Economía de la FEN.

### El financiamiento de la educación hoy

Los recursos que el país invierte en educación han crecido aceleradamente en las últimas décadas. En 1990 el gasto total en el sector era de 3,8%<sup>2</sup> del PIB, llegando en 2011 al 6,4%<sup>3</sup>. Este incremento relativo del gasto en educación debe además comprenderse en el contexto del constante crecimiento económico que Chile ha tenido en las pasadas dos décadas.

Tras la reforma de los años ochenta -bajo el gobierno militar-, el esquema global del financiamiento de la educación adquiere una forma subsidiaria que se mantiene hasta la actualidad. Desde entonces los recursos públicos se entregan como subsidios, promovándose la competencia entre las instituciones. Esto ha desplazado la centralidad de las partidas presupuestarias directas de los planteles y escuelas estatales, representando aquellas una proporción tendencialmente menor de su financiamiento.

En efecto, la reforma de la dictadura promovió la entrada de recursos privados en educación al mismo tiempo que restringía el aporte público. La expansión del mercado educacional -con el consiguiente crecimiento de la presencia privada-, en conjunto con los dineros entregados por el Estado a través de subsidios, y los aportes directos a las universidades tradicionales que no fueron eliminados, constituyen hoy el esquema básico de financiamiento de la educación.

En esta línea, el crecimiento de la inversión en educación, si bien ha implicado un importante esfuerzo público -sobre todo de aseguramiento de la equidad y de corrección del mercado-, está estrechamente ligado al dinamismo del sector privado. Hoy más de la mitad del gasto en educación corresponde a privados, en especial a las familias.

Este marco general de la evolución del financia-

miento de la educación da lugar a arreglos institucionales específicos en los niveles escolar y superior.

En la educación escolar el 93% de la matrícula es atendida en establecimientos que reciben recursos públicos. El dinero es entregado con el mismo instrumento -subvenciones por alumno- a los establecimientos públicos y particulares subvencionados. Como tendencia, la participación relativa de las escuelas particular-subvencionadas en la matrícula ha crecido en los últimos años, llegando hoy al 54% del total.

Este incremento ha implicado en forma creciente, desde 1993, una mayor carga financiera para las familias a raíz de la modalidad de "financiamiento compartido" (o "copago") que permite a los establecimientos cobrar un pago mensual a los apoderados. Con el tiempo, el financiamiento compartido ha dado lugar a un heterogéneo mercado escolar que incluye desde establecimientos gratuitos hasta escuelas subvencionadas con mensualidades de \$80.000, sin considerar los colegios de élite que pueden sobrepasar los \$300.000 mensuales.

La subvención escolar por alumno que entrega el Estado se ha incrementado igualmente en los últimos años, llevando el gasto público en educación escolar -de menos del 3% del PIB en 1990- a 4,5% en 2013. Además se han creado nuevas fuentes de financiamiento entre las que destaca la Subvención Escolar Preferencial (Ley SEP), que entrega recursos adicionales a las escuelas que atienden a los estudiantes más vulnerables. Estos recursos deben ser invertidos en mejoras en la calidad de esas escuelas y no en gasto corriente.



En el nivel superior los recursos también han aumentado. En 1999 el gasto público en educación terciaria representaba el 0,5% del PIB, cifra que virtualmente se duplica en 2011 llegando al 0,9%. Este incremento se explica en gran medida por la reforma al financiamiento estudiantil de 2005, que complementó el antiguo crédito solidario -estatal y exclusivo de los planteles tradicionales-, con un nuevo instrumento de ayuda

<sup>2</sup>Datos MINEDUC.

<sup>3</sup>OCDE Education at a Glance 2013

## Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena

estudiantil para todas las instituciones acreditadas: el Crédito Privado con Garantía Estatal, conocido como Crédito con Aval del Estado (CAE).

Esta reforma permitió el ingreso acelerado de jóvenes del 40% más pobre del país a la educación superior, lo que a su vez, dado el lento crecimiento de las instituciones estatales, aumentó la participación relativa en la matrícula de las instituciones privadas: los centros de formación técnica, los institutos profesionales y las universidades de reciente creación y de menor selectividad. En efecto, en el presupuesto público de 2012, el 30% de la partida total de educación superior estaba dirigida a solventar los gastos del CAE, en especial las modificaciones que se le introdujeron tras la masiva movilización estudiantil de 2011: la rebaja retroactiva de intereses del 6% al 2% y el cobro contingente al ingreso.

Pero, incluso considerando el aumento del esfuerzo público en los últimos años, la inversión en educación superior sigue siendo mayoritariamente privada. La importancia del gasto de las familias en la inversión total en educación superior, como indica la OCDE en un informe reciente, encuentra una de sus causas en el alto precio relativo de los aranceles en Chile considerando el PIB per cápita.

### Los dilemas actuales del financiamiento

Como se señaló, este panorama de la inversión en educación es hoy objeto de un importante debate. La discusión refiere a múltiples aspectos del financiamiento -desde los principios inspiradores de la política a los instrumentos mismos- y convoca diferentes visiones. Adelante se comentan los aspectos globales del problema del financiamiento, y también sus nudos específicos en los niveles escolar y superior.

• **El problema general:** ¿cómo debemos considerar a la educación a la hora de definir los gastos que implica y quién asume sus costos?

Para Dante Contreras, la educación es el espacio por excelencia en que una sociedad moderna realiza el principio de la igualdad de oportunidades. Respaldo en información empírica, sugiere que la alta desigualdad del país, sumada a la escasa movilidad social relativa<sup>4</sup> entre una y otra generación, someten a todo el sistema educacional a una presión que hasta hoy ha sido incapaz de procesar. La promesa de igualdad sigue en deuda. Contreras plantea que sólo un sistema educacional concebido bajo la idea de la educación



como derecho, y que respete el desempeño en el contexto de los estudiantes, podrá hacer realidad que el destino de las personas no dependa de su origen socio-económico.

Marcos Kremerman enfatiza que, para la tradición republicana chilena, la educación fue siempre considerada como un derecho. De ahí la importancia del Estado durante casi todo el siglo XX, tanto en su rol de proveedor como de fuente de recursos. Esto no implicó -señala- la ausencia de educación particular, sino que orientó su desarrollo a una cuestión de especificidad cultural más que interés empresarial.

A este arreglo institucional -que también requería ajustes a juicio de Kremerman- le era consustancial una forma específica de concebir el financiamiento de la educación: como aporte estatal directo que cubría el grueso de los costos de operación de las instituciones (escuelas, liceos y universidades). Durante la dictadura militar -apunta Kremerman- esto cambia radicalmente, instaurándose un modelo subsidiario que concibe el aporte estatal como subvención o subsidio.



<sup>4</sup>La movilidad social relativa se define como el cambio de la posición relativa de un sujeto respecto a su generación precedente. Se distingue de la absoluta, que mide cambios en los ingresos absolutos de una generación a otra.

## Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena



Kremerman se manifiesta crítico de esta concepción, que en su opinión, ha dominado hasta hoy las políticas educacionales y ha sido la causa principal de la actual situación de crisis.

Además de su crítica global, remarca que el monto de la subvención por alumno nunca ha sido calculado en base a los costos reales de la labor educativa, por tanto, no obedece a una política racional de planificación sino a un criterio arbitrario. Las reformas de los años noventa, y también las más recientes, habrían acumulado un amplio número de instrumentos "parches" de este esquema básico.

En su exposición plantea repensar los fines de la educación yendo más allá de ajustes menores. Propone concebir la educación como un derecho, con un fuerte pilar público en la provisión y las políticas educacionales, y financiar directamente sus costos, calculados en virtud de las necesidades educativas. De este modo, la educación dejaría de tener un precio de mercado -algo éticamente impropio para Kremerman- y se financiaría a través de recursos equivalentes al costo racional de las instituciones.

Ricardo Paredes -desde una perspectiva económica- plantea que para financiar la educación la variable fundamental de ajuste es la calidad. Así, ya sea en un sistema en que el financiamiento cubra directamente los costos de los establecimientos o se entregue a través de subvenciones, lo esencial es conocer la calidad de cada establecimiento con tal de poder asignar eficientemente los recursos (Paredes coincide con Kremerman en que el punto tampoco estaba resuelto en la reforma de los ochenta). Conocer el costo de la formación implica conocer también -señala Paredes- el logro y avance en desempeño de los estudiantes.

Paredes plantea que la condición de derecho de la educación, no resuelve automáticamente el cálculo de su costo real, ni tampoco el nivel de prioridad que la sociedad le otorgue a la inversión en educación respecto de otros derechos sociales o ámbitos del gasto público. Para que esas

decisiones sean tomadas racionalmente es fundamental conocer y promover la calidad del sistema, lo que permite comparar diferentes resultados. De otro modo, la política de financiamiento es arbitraria. Deja de ser una herramienta adecuadamente calibrada para la realización eficaz de los fines definidos por la sociedad.

Esta discusión sobre el financiamiento de la educación tiene de todos modos distintas concreciones en el nivel escolar y superior.

### • Educación escolar

Los tres panelistas del evento coinciden en que la educación escolar constituye un derecho, aunque Paredes puntualiza que desde la perspectiva económica nunca existen derechos absolutos sino que se relacionan con las prioridades del país. Esta noción de derecho y de universalidad -que en la legislación chilena se ha cristalizado en la obligatoriedad de la educación escolar- presupone, para los expositores, la centralidad del rol público tanto en la regulación como en el financiamiento de las escuelas.

Como se ha comentado, la situación chilena sobresale en el contexto internacional por la alta carga financiera que las familias asumen en establecimientos escolares que reciben aporte estatal. Marco Kremerman y Dante Contreras coinciden en que esta situación debe tender a superarse, alcanzándose gradualmente la gratuidad en la enseñanza escolar que recibe aportes públicos, a través de la eliminación progresiva del financiamiento compartido.

Ricardo Paredes constata que terminar con el financiamiento compartido hoy parece consenso, sin embargo, manifiesta sus reservas. Le atribuye aspectos positivos al copago y señala que las razones en las que se fundamenta su eliminación no están maduras. Su argumento alude a que las familias habitualmente -según demuestra la experiencia internacional- invertirán en la educación de sus hijos ya sea a través de mecanismos formales o informales. El financiamiento



## Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena

compartido da la posibilidad de que dichos aportes sean parte de un esfuerzo socialmente coherente de mejora de la labor educativa -con sus contrapesos públicos, por ejemplo- en lugar de estar desregulados.

En este punto, Contreras presenta evidencia empírica que demostraría que los establecimientos particular-subsuvcionados tienen desempeños similares a los municipales como agentes de movilidad social. A ello agrega que las escuelas con fines de lucro alcanzan peores resultados que los estatales en este mismo sentido. Aboga por la eliminación del lucro en educación escolar y por un fortalecimiento ambicioso de la educación pública, lo que implicaría la creación de una institucionalidad más robusta que la actual administración municipal.

El fortalecimiento de la educación escolar pública es también uno de los énfasis de Kremerman. Señala que en el diseño original de la dictadura, las escuelas municipales fueron expresamente concebidas con una calidad menor a la media del mercado proyectado, pues de lo contrario, no hubiese existido estímulo para la inversión privada. Para Kremerman esto es claro en los artículos de Jofré sobre el sistema de financiamiento basado en vouchers (Jofré, 1988). El fortalecimiento de la educación pública debe entonces constituir un eje del nuevo sistema, y no sólo ajustar su funcionamiento a una especie de "reformatorio" mejorado y focalizado para los alumnos más vulnerables.

### • Educación superior

El debate acerca del financiamiento en educación superior está, en gran medida, atravesado por la discusión sobre el carácter de derecho de la enseñanza terciaria.

Aunque ha sido un tema de polémica en los últimos años a nivel global, los organismos internacionales que promueven la protección del derecho a la educación escolar (UNICEF y UNESCO, entre otros) plantean como deseable que el acceso a la educación superior se defina en base al mérito, independiente de la clase social, la raza o el género. Esta noción meritocrática en la distribución de las oportunidades educacionales de nivel terciario conlleva a su escasez relativa (no todos podrán ser igualmente meritorios), y con ella, a múltiples consecuencias en su financiamiento.

Mientras Kremerman defiende la idea de derecho universal como aplicable a la educación superior, y por tanto su gra-

titud -en la dirección que han planteado los estudiantes-, Paredes señala que, incluso aunque la consideremos de tal modo, la educación terciaria es en sí misma elitista, y demanda recursos escasos, con mejores usos sociales alternativos, y es impensable su universalidad u obligatoriedad. Paredes plantea, en la misma dirección que los teóricos del capital humano, que la existencia de importantes retornos privados asociados al paso por la enseñanza terciaria hace razonable compartir sus costos entre la esfera pública y la privada.

El académico de la Universidad Católica señala que los individuos se benefician de la enseñanza superior de una manera distinta a como lo hacen de la educación media o básica. Mientras la educación escolar constituye una condición universal, la educación superior hoy no lo es, ni lo será pronto. De este modo, la gratuidad de la educación superior -más allá de su discutida regresividad- no constituiría para Paredes la política más progresiva posible.

En la comisión de reforma del financiamiento estudiantil que presidió en 2011, convocada por el gobierno de Sebastián Piñera, se concluyó que el sistema que

más eficazmente se hacía cargo de esta doble responsabilidad (pública y privada) era el crédito contingente al ingreso. Así, los sujetos aportarían al erario público y a la educación de las nuevas generaciones en razón de su salario o renta futura.

Paredes hace ver que los países que tienen educación superior gratuita y poseen un nivel de riqueza similar al nuestro, presentan déficits de calidad en ella, y que aquellos que han alcanzado una calidad óptima en régimen de gratuidad universal, nos exceden por mucho en riqueza y recursos disponibles. Una buena medida para Chile sería entonces el crédito contingente al ingreso, asegurando, en combinación con políticas basadas en el mérito para el acceso, que ningún joven quede fuera por motivos económicos de una vacante terciaria, y que ningún profesional cargue con una deuda que le impida materializar su proyecto de vida.

Los recursos que de otra manera serían destinados a financiar la educación superior de los más ricos, debiesen ponerse a disposición -sugiere Paredes- de estudiantes que accedan a instituciones con orientación pública y calidad acreditada, más allá de si son estatales, tradicionales o de propiedad privada.



### Las propuestas concretas

• **Marco Kremerman:** Más que instrumentos de política concretos, el investigador de la Fundación Sol propone un conjunto de 10 principios para repensar el financiamiento a la educación chilena en virtud de los fines que la sociedad democráticamente establezca. Entre ellos destacan considerarla como derecho y no como bien de consumo, costearla adecuadamente con recursos públicos -sin atribuirle un “precio de mercado”-, y abrirla a la participación de la comunidad.

• **Dante Contreras:** La educación es la gran herramienta con que cuenta el país para mejorar la distribución del ingreso y construir una sociedad más igualitaria. Ello obliga a una reforma ambiciosa e integral que atraviese todos los niveles. Esta transformación costaría para Contreras -en una proyección conservadora- al

menos 5.500 millones de dólares en recursos frescos, a ser recaudados en una nueva reforma tributaria. Estos aportes se invertirían en el contexto del fin paulatino del financiamiento compartido, el avance hacia la gratuidad, y del fortalecimiento de la educación pública. Implicarían, además, una regulación más exigente a todo el sistema.

• **Ricardo Paredes:** La variable de ajuste fundamental para que el país determine una inversión eficaz y eficiente en educación es la calidad. Ello obliga a tensar el sistema para alcanzar mejores niveles de calidad en el nivel escolar. Para educación superior, Paredes propone el mecanismo del crédito contingente al ingreso en virtud del nivel socio-económico de los estudiantes y futuros profesionales, tal como concluyó la comisión de reforma al financiamiento que presidió, convocada por el Ministro de Educación Felipe Bulnes en 2011. Este mecanismo permitiría compartir el costo entre recursos públicos y privados de un bien -como es la enseñanza terciaria- asociado a importantes retornos privados.

### A modo de síntesis

El debate sobre financiamiento es tal vez hoy el eje de la discusión sobre educación. Ello no debe confundir en el sentido que siempre -en cualquier modalidad de asignación de recursos- el financiamiento debe estar en estrecha relación con los fines que la sociedad determine para la educación en todos sus niveles.

Tanto Paredes como Contreras concuerdan en que la sociedad chilena ya ha depositado sus esperanzas en la educación, como mecanismo de construcción de una sociedad más justa e igualitaria, que valore el desempeño, mérito y esfuerzo de los sujetos por sobre su origen socio-económico. El actual esquema de financiamiento comporta una enorme carga financiera para las familias, esfuerzo social e individual que no habría implicado mejoras sustantivas a la calidad -como indican las cifras- ni tampoco un aporte significativo a la

movilidad social entendida como cambios de largo plazo en la posición relativa que tienen los sujetos en la estructura socio-económica.

No obstante, en los cambios de política concreta que la sociedad reclama no existe mayor consenso. Como indica Kremerman, el peso del modelo imperante hoy lleva la discusión directamente a instrumentos o mecanismos concretos de financiamiento que soslayan una discusión más profunda sobre los fines y el financiamiento comprendido de manera global. Este debate está todavía abierto.

A pesar que es compartido el diagnóstico sobre la incapacidad actual de la educación de producir más igualdad y una sociedad más culta y preparada -aportando al desarrollo humano y social del país-; la discusión que propusieron los estudiantes desde 2006 y 2011, aún no genera consenso en el ámbito académico de las políticas educacionales.

#### Bibliografía

Estadísticas MINEDUC ([www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl))

Jofré, G. (1988). “El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena”. *Revista Estudios Públicos*, 193 – 237. Santiago.

Kremerman, M. (2013) Presentación “Seminario: Financiamiento de la Educación en Chile: ¿Quién debe pagar?”. Santiago.

OECD. 2013. *Education at a glance 2013: OECD indicators*. Paris: OECD Publishing.

Paredes, R. (2013) Presentación “Financiamiento de la Educación en Chile: ¿Quién debe pagar?”. Santiago.