

UN TEMA DE DEBATE: FIN DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO COMPARTIDO, POSICION DE FIDE.

1. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

De acuerdo a la legislación vigente, la incorporación al sistema de financiamiento compartido, faculta a los establecimientos particulares subvencionados en los niveles de educación parvularia, segundo nivel de transición, educación general básica diurna, educación especial y educación media diurna, para adicionar a los ingresos de subvención fiscal, el cobro de un derecho de escolaridad a los padres que tiene carácter obligatorio.

Los establecimientos de dependencia municipal, pueden acceder a él sólo en el nivel de enseñanza media, siempre que cuenten con el acuerdo mayoritario de los padres y apoderados.

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 su calidad, procurando de paso estimular su interés para participar activamente en el proceso educativo 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 Ried y convocada por el Presidente de la República Eduardo Frei Ruiz Tagle en 1994.¹

¹ "...Proponemos un Compromiso Nacional con la Educación que se exprese de manera simultánea, íntegra y coherente en un aumento de la inversión nacional de la educación a partir de los esfuerzos concurrentes del Estado, de los privados – familias, personas, empresas, fundaciones, corporaciones – y de la sociedad..."

"...El proyecto de Modernización de la Educación Chilena planteado en este informe implica aumentar el total nacional de la inversión educacional que en la actualidad alcanza a alrededor de un 4,5% del Producto Geográfico Bruto en un monto mínimo adicional de tres puntos porcentuales del producto en un plazo máximo de ocho años, meta que llevaría el gasto total del país a una cifra del 8% dedicado a la educación..."

Más adelante agrega que para el logro de este propósito se requiere "... la extensión y el fortalecimiento del financiamiento compartido..."

Como fruto de la puesta en práctica de esta iniciativa, la cifra recaudada por este concepto en el año escolar 2010 alcanzaba a poco más de doscientos cuarenta mil millones de pesos, con una matrícula adscrita a este sistema de un millón trescientos mil alumnos.²

Ahora bien, en la configuración progresiva de la normativa que regulaba este sistema, se ha tenido especial cuidado de evitar que su aplicación generara efectos no deseados, especialmente que no estimulara la segregación escolar por razones socioeconómicas. Entre estas podemos señalar:

- Se puso como límite de cobro de escolaridad promedio el valor equivalente a 4 USE mensuales (Unidad de Subvención Educacional) equivalentes en el año 2013, \$ 80.222.- mensuales.
- Además para limitar las alzas se establece una escala de descuento a la subvención según el monto del cobro, situación que implica en la práctica una tributación de los padres descontada del aporte que realizan. En efecto de acuerdo a lo establecido en el artículo 25 del DFL N°2 de 1996, se deben restar mensualmente de la subvención que percibe el establecimiento educacional los siguientes porcentajes del cobro mensual promedio de escolaridad:
 - 0% de lo que no sobrepase de 0,5% USE : \$ 10.572,78351;
 - 10% de lo que exceda 0,5 USE y no sobrepase de 1 USE: \$ 20.055,49812;
 - 20% de lo que exceda 1 USE y no sobrepase de 2 USE; \$ 40.110,99624
 - 35% de lo que exceda 2 USE y no sobrepase de 4 USE. \$ 80.221,99248
- Se obliga al sostenedor a informar anualmente a los padres y apoderados y al Ministerio de Educación los montos a cobrar, con una anticipación de la progresión que tendrá este cobro por los próximos tres años.

² INGRESOS ANUALES RECAUDADOS POR LOS ESTABLECIMIENTOS CON FINANCIAMIENTO COMPARTIDO, SEGÚN DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA. (2005-2010)

AÑO	Municipal	Particular Subvencionado	Total general	Matrícula Total	Promedio Mensual
2005	2.823.494.674	162.519.762.956	165.343.257.630	1.219.603	12.210
2006	2.790.540.433	177.427.670.186	180.218.210.619	1.244.242	13.010
2007	2.413.417.882	182.558.210.881	184.971.628.763	1.167.963	14.197
2008	2.738.908.347	207.211.617.761	209.950.526.108	1.277.651	14.646
2009	2.232.777.028	220.657.211.564	222.889.988.592	1.277.038	15.429
2010	2.243.172.882	237.770.369.856	240.013.542.738	1.359.606	15.667

- Se complementa con un sistema de becas a cuyo financiamiento concurren el Estado con parte de lo que se resta a la subvención y un aporte adicional del sostenedor. Dos tercios de esas becas se otorgaran exclusivamente atendiendo condiciones socioeconómicas de los alumnos.³
- El establecimiento deberá informar anualmente a la comunidad del establecimiento y al Ministerio de Educación sobre la forma en que se utilizaron los recursos, pudiendo los padres formular ideas al respecto. De esta forma se garantizaba, tanto el derecho a opinar sobre su posible uso, como la de recibir la información detallada sobre el destino que habían tenido estos recursos adicionales aportados por ellos.
- Se ha eximido de cobro de escolaridad a los alumnos que se definen como vulnerables y, en aquellos establecimientos adscritos a la subvención escolar preferencial, a los alumnos calificados como prioritarios, favoreciendo de esta manera su integración social a nivel escolar.

De acuerdo a estas regulaciones cabe consignar por ejemplo, que el año 2010 con un cobro mensual promedio por alumno matriculado de \$ 15.667, del total de lo recaudado en el sistema por financiamiento compartido, el Estado debe haber descontado de la subvención un promedio aproximado al 10%. En ese año este descuento debería haber sumado \$ 24.000.000.000.

Además los sostenedores, con cargo a los recursos recibidos, debieron concurrir con un sistema regulado por decreto, al financiamiento de becas de escolaridad que son de naturaleza obligatoria y de carácter progresivo, a mayor cobro promedio mayor cantidad de recursos destinados al financiamiento de las becas.

³ En el año 1993, a expresa solicitud del Ministerio de Educación, el autor de este trabajo y el abogado Rodrigo Díaz Ahumada, formaron parte de una mesa de trabajo que presidía Pablo González, en su carácter de Jefe División de Planificación y Presupuesto de dicho ministerio, para diseñar el sistema de becas que se incorporó a la actual legislación de subvenciones. Varios de los elementos de ese diseño corresponden a la iniciativa de FIDE.

2.- LAS CRITICAS QUE SE FORMULAN AL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

Desde el inicio de su instauración, el sistema de financiamiento compartido despertó, en determinados sectores políticos y gremiales fuertes críticas, generando un continuo y pertinaz cuestionamiento. El principal argumento que se ha esgrimido para criticarlo es que este sistema ha contribuido a aumentar la segregación a nivel escolar y las desigualdades en el sistema educativo, sin incidir mayormente en el mejoramiento de la calidad educacional.

A pesar que son numerosos los artículos publicados que sostienen que el sistema de financiamiento compartido contribuye a incrementar la segregación escolar, dando pie a que diversos sectores postulen modificar la legislación para ponerle término, podemos afirmar que ninguno de ellos se apoya en evidencias empíricas de carácter sólido y concluyente, que permitan sostener hoy esta aseveración, razón por la cual podemos a lo mas, calificar sus conclusiones como de validez relativa.

De hecho podemos hacer nuestra la afirmación que "...hay quienes malinterpretan el significado de segregación, pues argumentan que el sector municipal es más inclusivo, ya que cobija un mayor número de niños de origen vulnerable. Sin embargo, esto no significa que haga el ambiente más diverso, pues hay que fijarse en la heterogeneidad del grupo.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE):

- Un sistema escolar inclusivo es aquél en el cual la distribución de alumnos según características socioeconómicas dentro del colegio refleja de forma correcta la distribución general de éstas en la población del país.
- En contraste, un sistema escolar no inclusivo, o segregado, es aquél en que los alumnos son muy parecidos dentro de un colegio, aun cuando sabemos que dentro de la población existen amplias diferencias socioeconómicas, las que de hecho se pueden apreciar al comparar entre colegios..."⁴

⁴ **"Financiamiento Compartido: Derribando los Mitos de la Segregación"** Libertad y Desarrollo Temas Públicos N° 1075, 17 de agosto de 2012.

Es un hecho que las investigaciones realizadas con el fin de establecer los efectos que provocó la incorporación del sistema de financiamiento compartido que aún son escasas muestran según la metodología empleada resultados diversos. Citaremos las conclusiones de dos de ellas.

Cuando el financiamiento compartido llevaba cinco años de aplicación, una investigación realizada por Javier Corvalán del CIDE y Mario Gaymer, académico del Departamento de Economía de la Universidad de Santiago en 30 establecimientos educacionales de la Región Metropolitana, 16 con financiamiento compartido y 14 sin este. Una de sus principales conclusiones sostiene que el fenómeno de la discriminación segregadora no sería tal, ya que en el espacio donde este tipo de financiamiento entro a operar ya estaba segmentado desde antes.⁵

Uno de los estudios más críticos del financiamiento compartido, es el publicado en el año 2006 por Juan Pablo Valenzuela, Cristian Bellei y Danae Ríos.⁶

Entre sus debilidades **este modelo de investigación utiliza una definición dicotómica de vulnerabilidad**. Define a la población escolar de 4º año básico en dos grupos: alumnos vulnerables y no vulnerables, suponiendo que los alumnos dentro de cada grupo son homogéneos. No se considera de esta manera la diversidad que es posible apreciar por ejemplo en las cinco categorías socioeconómicas de padres y apoderados que se distinguen en los establecimientos educacionales que rinden el SIMCE: bajo, medio bajo, medio, medio alto y alto.

⁵ **“El Financiamiento Compartido en la Educación Subvencionada chilena: Investigación Exploratoria sobre algunos de sus Efectos e Impactos”**. Javier Corvalán y Mario Gaymer. 1999.

La presentación de este estudio, el primero de su naturaleza realizado en nuestro país, inaugurada por el diputado Carlos Montes, en esa fecha Presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, fue realizada en Santiago en el Palacio Aristía.

A la exposición del estudio siguieron los comentarios de distintos expertos en la materia. **Pilar Romaguera**, Profesora Asociada del departamento de Ingeniería Industrial, partió destacando la evaluación general positiva que se hace de este tipo de financiamiento incluso de quienes están fuera de él, resaltando que el estudio refleja una buena disposición de los padres a pagar y finalmente afirmó que no existe una evidencia fuerte que el financiamiento compartido genere discriminación. **Jaime Eduardo García Huidobro**, académico de la Universidad Alberto Hurtado, destacó esta investigación como el primer estudio empírico sobre los efectos de este financiamiento y coincidió con los autores de este estudio en el sentido que el financiamiento compartido no ha segmentado el sistema educacional, ya que este ya se encontraba así al momento de que el financiamiento compartido entrara a operar.

⁶ **“Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido.”** Proyecto FONIDE Nº 211-2006. Investigador Principal: Juan Valenzuela B. Departamento de Estudios y Desarrollo, MINEDUC, 2006.

Las principales conclusiones que arroja este estudio son las siguientes:

- La segregación socioeconómica de los estudiantes en el sistema escolar chileno es elevada tanto en los estudiantes más vulnerables como aquellos de mayor nivel socioeconómico y ha sido verificada tanto en educación básica como media. Esta última, referida a la educación media, no es una conclusión que se derive del presente estudio y los autores no precisan en que basan su afirmación.
- Los análisis intertemporales 1998-2006 indican que esta alta segregación socioeconómica ha tenido una evolución creciente en los últimos años, característica presente en la mayor parte de las regiones del país.
- La segregación es considerablemente mayor entre los establecimientos subvencionados particulares que entre los establecimientos municipales da como factores determinantes: selectividad en la localización geográfica de los establecimientos y en los procesos de admisión de alumnos.
- En los establecimientos municipales la segregación escolar también es elevada y, más aun, el incremento en el grado de segregaciones también una característica que fue identificada en comunas donde sólo existe oferta de establecimientos municipales, así como en los establecimientos municipales de educación secundaria.
- Lo anterior indica que ciertas características generales de la organización social y funcionamiento de nuestro sistema escolar, así como de la sociedad chilena, están a la base de la creciente segregación escolar.
- El financiamiento compartido tiene un efecto positivo y significativo en el aumento de la segregación escolar a nivel comunal, ya que implica reducir las posibilidades de elección escolar de las familias de menores ingresos que terminan matriculando a sus hijos en colegios cuyos compañeros de clases presentan condiciones sociales y culturales similares.
- Aún en el caso de eliminar el sistema de financiamiento compartido, el grado de segregación escolar se mantendría en un nivel alto, dada la alta segregación residencial, especialmente de las familias vulnerables.

Tres de estas conclusiones, reafirman el peso decisivo que indiscutiblemente tiene en nuestro país la segregación residencial, de la cual la segregación escolar, a nuestro juicio, es simplemente reflejo. En el nivel de educación básica, situación en que este estudio se centra, dada la edad de los escolares, sus padres o apoderados, especialmente los de condición vulnerable, escogen de preferencia la escuela de su barrio, por ahorrarse costo de traslado, y por seguridad y comodidad.

Ahora bien, a lo anterior cabe agregar que las modificaciones introducidas a la legislación, con posterioridad a la publicación del estudio de Valenzuela, cambian significativamente el contexto en que se inscribe el problema del sistema de financiamiento compartido estimado por los autores como factor causante de segregación.

En efecto, a partir de la entrada en vigencia de la Ley General de Educación el año 2009 en el proceso de admisión en los establecimientos educacionales subvencionados entre el primer nivel de transición y sexto año de educación general básica "...en ningún caso podrá considerarse el rendimiento escolar pasado o potencial del estudiante. Asimismo, en dichos procesos no será requisito la presentación de antecedentes socioeconómicos de la familia del postulante".⁷

Esta disposición legal limitó significativamente el factor de selectividad en los procesos de admisión de alumnos, considerado por el autor como factor causante del proceso de segregación, ya que amplía la posibilidad de elección de las familias de los alumnos vulnerables, dado que al ser matriculados pueden acogerse a una disposición legal que establece como requisito de los establecimientos educacionales para impetrar el beneficio de la subvención que "...al menos un 15 % de los alumnos de los establecimientos presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica..."⁸

Los alumnos calificados como vulnerables, a los que se suman los alumnos definidos como prioritarios en el caso de los establecimientos educacionales acogidos a los beneficios de la Subvención Preferencial que entró en vigencia a contar del año 2007, quedan automáticamente eximidos del pago de escolaridad, por lo tanto su condición socioeconómica deja de ser factor de exclusión.

⁷ **Ley General de Educación**, artículo 12.

⁸ **Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1996**, artículo 6°, letra a bis

¿Significaron estas modificaciones legales un cambio en la tendencia de los índices de segregación en los establecimientos educacionales subvencionados?

Teniendo presente la persistencia de las demandas que abogan por la derogación del sistema de financiamiento compartido, pensamos que para efectos de verificar si como resultado de la puesta en práctica de este nuevo contexto legal, el fenómeno de la segregación escolar ha experimentado cambios, urge realizar nuevos estudios, utilizando una metodología similar a la empleada por Valenzuela.⁹

Confirmando los planteamientos contenidos en nuestra hipótesis, que al revés de lo que se piensa el financiamiento compartido ha contribuido a la integración escolar, recogemos de un artículo publicado por el Centro de Estudios de Libertad y Desarrollo el año 2012 la siguiente afirmación:

"...un indicador que sí tiene en cuenta la heterogeneidad dentro de cada grupo, pues utiliza la varianza dentro del alumnado, es el que calcula la OCDE (2011). Este muestra qué parte de la diversidad de la población está presente, en promedio, en los colegios de cada tipo, por lo tanto un índice más alto señala mayor inclusión.

Replicamos este estimador con datos de ingreso familiar del SIMCE de 4° básico 2011, lo que se muestra en el cuadro siguiente:

Índice de inclusión por tipo de colegio.

	Matriculas 4° 2011	Índice Inclusión
Municipal	85.483	28%
Particular Subvencionado sin FC	28.341	38%
Particular Subvencionado con FC	80.747	60%

Fuente: Elaboración en base a datos del cuestionario a padres del SIMCE 4° 2011."

⁹ Para ello sugerimos, que pueden servir como una de sus fuentes, los informes que se encuentran disponibles en las Direcciones Provinciales de Educación, sobre el número de alumnos vulnerables y becados, eximidos de pago que ellos atienden y de paso verificar si su implementación ha significado un mejoramiento de la calidad de la educación que imparten los establecimientos que lo aplican estudiar el uso que cada establecimiento le ha dado a los recursos provenientes de financiamiento compartido, cruzando la información con los datos de resultados de medición de pruebas estandarizadas que proporcionan indicios de la evolución de la calidad de su servicio educacional.

Se ve que son los colegios del sector particular subvencionado los que contribuyen con una mayor diversidad, pues reciben alumnos de distintos niveles de ingreso, más que los municipales. Más aún, son los colegios con financiamiento compartido los que reciben a una población más diversa...”¹⁰

Recientemente el rector de la Universidad de Chile avaló la primera parte de esta conclusión cuando en el discurso de inauguración del año académico 2013 afirma que:

“...la educación escolar pública está crecientemente transformándose en la educación para los más pobres, en ghettos de marginalidad. Esto no se aplica en igual medida a cada establecimiento público o privado, pero si en general: la población matriculada en la educación particular subvencionada es socialmente más diversa que la matriculada en la educación municipal, que es en general claramente más pobre...”¹¹

3.-POSICION DE LA FEDERACION DE INSTITUCIONES DE EDUCACION (FIDE)

En base a las consideraciones anteriormente expuestas, pensamos que sólo podría sostenerse que, en términos generales, la segregación escolar existente lamentablemente refleja una situación injusta que, principalmente, es propia de la estructura social y que se manifiesta en la ubicación de las escuelas en la geografía poblacional. Los escolares de los barrios periféricos de los centros urbanos, donde viven las poblaciones socioeconómica y cultural más vulnerables, asisten mayoritariamente a las escuelas públicas situadas en su barrio.

Debemos si reconocer que, salvo excepciones de algunas fundaciones de raigambre católica como el Magisterio de la Araucanía, la educación particular, tiene escasa presencia en la geografía de la extrema pobreza y eso si 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.

¹⁰ **“Financiamiento Compartido: Derribando los Mitos de la Segregación”** Libertad y Desarrollo Temas Públicos N° 1075, 17 de agosto de 2012.

¹¹ **“La Educación Pública, un derecho social de la ciudadanía”** Discurso de inauguración del año académico de la Universidad de Chile, Víctor Pérez, 23 de abril, 2013.

Debemos acotar que muchos de los juicios negativos sobre el sistema de financiamiento compartido, y aquí valdría la pena de realizar otro estudio acudiendo a fuentes de información disponibles en las Direcciones Provinciales de Educación,¹² no consideran cual ha sido el destino de los recursos recibidos por financiamiento compartido que constan en los informes anuales que los establecimientos educacionales deben entregar a sus apoderados rindiendo cuenta de los recursos recibidos. Informaciones confiables que hemos recogido nos permiten señalar que:

- La mayoría de ellos han aplicado dichos recursos para brindar un mejor servicio educativo, mejorando sustantivamente las remuneraciones de sus docentes, ampliando la planta de profesionales, e incrementando la dotación de recursos didácticos.
- Un número significativo de establecimientos, con cargo a los mayores recursos financieros, han aumentado el número de becas para sus alumnos más allá de lo exigido por la legislación vigente
- En la mayoría de ellos se han establecido modalidades de cobros diferenciados por ingresos familiares, como garantía de un trato que se orienta a la búsqueda de la equidad.

Como conclusión, consideramos que este sistema debería mantenerse, porque reiteramos, al revés de lo que se piensa y se afirma con insistencia, 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 del establecimiento en que se educan los alumnos becados.

No es lo mismo que el Estado, figura impersonal, otorgue becas a los alumnos de condición vulnerable, que estas en cambio se sitúen, en el rostro personalizado de la comunidad educativa del establecimiento educacional, hecho que indiscutiblemente implica la internalización de un valor educativo de integración social.

Es más, para incrementar considerablemente el monto que puede ser destinado a ese fin, bastaría una reforma legal que permitiera destinar la totalidad de los recursos que el Estado resta anualmente a la subvención escolar por la recaudación de derechos de escolaridad, que de acuerdo a lo que calculamos en el año 2010, alcanzó los \$ 24.000.000.000.

¹² Por disposición legal, copia del informe anual sobre el uso de los recursos que debe entregarse a los apoderados, debe remitirse a las Direcciones Provinciales de Educación.

Cuando se trata de la búsqueda de una educación de calidad, lo que procede no es restar recursos, sino sumarlos. Por último como valor se agrega el hecho que los padres que puedan hacerlo, contribuyan a financiar parcialmente la educación de sus hijos, refuerza su derecho a participar e involucrarse en la tarea educativa y a exigir una gestión de calidad.

Finalmente cabe señalar como un elemento que se debe considerar en este análisis, que de acuerdo a la práctica y al marco normativo que regula la destinación de recursos financiero de carácter público, la educación de dependencia municipal tiene acceso a diversas fuentes de ellos, que están negados a la educación particular, recursos que actualmente superan con largueza en su monto global a aquellos que adiciona el financiamiento compartido a la educación subvencionada particular.

Entre los recursos financieros de carácter público adicionales a la subvención, establecidos por la práctica y la legislación, que tiene un carácter permanente y que benefician exclusivamente a la educación municipalizada podemos señalar:

- Los que provienen del "Fondo Nacional de Desarrollo Regional" (FNDR) y que se destinan principalmente a infraestructura y equipamiento
- Los aportes que los Municipios realizan a sus Departamentos (DAEM) o Corporaciones Educativas principalmente para paliar el déficit de operación del sistema escolar de su dependencia que registran la mayoría de ellos.
- El "Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal de Educación" que aparece por primera vez en la Ley de Presupuesto del año 2008, destinados expresamente al mejoramiento de la calidad de la gestión educativa municipal.
- Fondos asignados por leyes especiales para fines específicos, entre otros podemos consignar los dispuestos por las leyes 20.159 y 20.501 que determinan la destinación de recursos públicos por un monto acotado para financiar la jubilación voluntario de docentes que cumplen con determinados requisitos.
- Fondos para equipamiento dispuestos en las leyes de presupuesto, destinados a establecimientos de la modalidad de enseñanza media técnico profesional, que sólo benefician a los establecimientos de dependencia municipal y de administración delegada.

No resulta justo entonces, que a la educación particular se la prive sin más, de recibir los recursos que aporta el sistema de financiamiento compartido, este hecho generaría una significativa asimetría en el financiamiento de la gestión educacional en perjuicio del sector privado, situación que no se condice en el largo plazo con la supervivencia del carácter mixto que la legislación educacional consagra para el sistema educacional de nuestro país.

No debe escapar de nuestro análisis, que el financiamiento de la educación es condición necesaria para garantizar el derecho irrenunciable de los padres de escoger el tipo de educación que ellos quieren para sus hijos. Para el 95% de las familias de nuestro país, esto depende fundamentalmente de los aportes que realiza el Estado.

En la condición actual, el sistema de financiamiento compartido, si bien es cierto que significa un notable sacrificio para las familias de los estudiantes, permite a lo más equilibrar la asimetría que se aprecia en los aportes públicos que benefician con largueza a la educación de dependencia municipal.

Escaparía a una política educativa de equidad, establecer aportes públicos discriminatorios en función de la dependencia. Si se postula poner término al sistema de financiamiento compartido, necesariamente debería corregirse en forma simultánea la asimetría existente en estas materias en la legislación vigente, y más aún, deberá garantizarse que en el futuro no habrá incremento alguno de la discriminación negativa en perjuicio de la educación privada para favorecer a la educación pública.

Guido Crino Tassara
Primer Vicepresidente de FIDE

Santiago, 2 de julio de 2013.