

EL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO EN LA EDUCACION *

José Luis Miranda **

En Chile, hablar de educación básica y media es hablar de educación subvencionada, pues el 90% de los estudiantes de estos niveles están matriculados en establecimientos subvencionados por el Estado. Desde este punto de vista, los colegios particulares pagados son la excepción del sistema educacional que atienden sólo el 10% de la población escolar.

La educación subvencionada ofrece dos modalidades en cuanto a su administración: los establecimientos de dependencia municipal y los privados o particulares subvencionados. Del total de alumnos matriculados en la educación subvencionada, el 60% lo está en los establecimientos de dependencia municipal y 40% en los particulares subvencionados.

Si consideramos que el número de alumnos matriculados en educación básica y media alcanza cerca de los 3 millones 555 mil. Unos 300 mil estudia en colegios particulares pagados y 2 millones 700 mil lo hace en los subvencionados: 1 millón 600 mil en las municipalidades y 1 millón 100 mil en los particulares subvencionados, aproximadamente.

A partir de las cifras se pueda concluir que la educación subvencionada, en calidad y en logros, son gravitantes de cara al crecimiento y desarrollo del país y sus habitantes.

Son muchas las dificultades por los que atraviesa hoy la educación subvencionada, en todas las áreas presenta atrasos comparativamente con otros sectores del quehacer nacional: gestión, contenidos, calidad, financiamiento, etc.

Resolver, en el futuro próximo estas anomalías es uno de los desafíos principales que en materia de desarrollo social y económico debe enfrentar el país.

Uno de los aspectos cruciales es el del financiamiento, su contribución aquí positiva y su manejo eficiente y, por supuesto, su aumento.

Hasta 1993 la característica principal de la educación subvencionada era la gratuidad de la enseñanza que impartía. El sistema se financiaba mediante la subvención fiscal, que consiste en un subsidio por cada alumno que asista al establecimiento.

* Este artículo sigue los planteamientos de «Financiamiento de la Educación Subvencionada» de «TASC», Programa de Postgrado en Economía ILADES/Georgetown University. Marzo, 1994, N°4, publicado por *Revista de Pedagogía FIDE Secundaria* N°364, Santiago, abril 1994.

** Licenciado en Filosofía, Universidad Católica de Valparaíso. Docente del Colegio Guillermo Brown, Viña del Mar.

El valor del subsidio (USE: Unidad de Subvención Educacional) varía según el tipo de enseñanza (parvularia, básica, media científico-humanista, técnico-profesional o de adultos) y según la región geográfica.

Aportes financieros secundarios han sido los recursos adicionales que los municipios inyectan al sistema dependiente de ellos, los aporte de los sostenedores privados y también los centros de padres.

La no fiscalización del gasto público en educación (cosa diferente al resto de los programas sociales) y hace que la educación gratuita haya favorecido a familias pobres y no pobres, con la evidente injusticia implícita en esto.

Casi la totalidad de las familias de ingresos medios y más del 60% de la de ingresos altos envían a sus hijos a establecimientos subvencionados (ver Cuadro N°1).

Cuadro N° 1
Porcentaje de alumnos que asisten a establecimientos
de educación básica y media subvencionada.

Quintil de ingreso familiar	% de estudiantes en educación subvencionada
1	97.7
2	99.0
3	96.7
4	92.3
5	61.3
Total	92.7

Fuente: Tasc, con base en encuesta CASEN 1990. En: *Revista de Pedagogía*, abril 1994 N°364. FIDE Secundaria, Santiago.

La universalidad de los subsidios entregados ha permitido que el nivel de cobertura de la educación básica sea prácticamente total y que el de educación media alcance cerca del 80%. Los antiguos medios de masificación de la enseñanza han sido logrados, pero no se ha distinguido la condición socioeconómica de los beneficiarios del aporte estatal. Uno de los desafíos del financiamiento va por ahí: cómo focalizar el gasto público en educación hacia los sectores más pobres. Uno de los pasos en este sentido es el programa P-900 que abarca el decil de establecimientos ubicados en sectores rurales empobrecidos y en sectores urbano marginales.

La calidad de la enseñanza en los establecimientos subvencionados adolece de varias deficiencias.

Las pruebas SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) aplicada a 4° y 8° básico en forma bianual, nos han demostrado históricamente muy bajos niveles de logro de los objetivos, tanto en castellano como en matemáticas (alrededor del 50%) y en la autoestima, y en la percepción que tanto alumnos como apoderados tienen de la labor de los establecimientos. A modo de ejemplo presento los resultados globales de castellano y matemáticas del SIMCE de 1991 aplicado a los octavos básicos (Cuadro N°2).

Cuadro N°2

1991	Municipales	Particular Subvencionados	Particular Pagados
Castellano-Matemáticas	47%	52%	70%

En 1993 nuevamente se aplicó el SIMCE a los 8° básicos y se incluyó, por primera vez, a los 2° años de enseñanza media. A nivel de 8° los resultados han sido un poco mejor que en 1991 (Cuadro N°3).

Cuadro N°3

1993	Municipales	Particular Subvencionados	Particular Pagados
Matemáticas	52.8	57.3	74.7
Castellano	55.1	61.1	76.8
Historia-Geografía	53.2	57.6	68.6
Ciencias Naturales	50.8	55.0	68.3

Fuente: Mineduc. En: *El Mercurio*, Santiago, 02 julio 1994.

Para los segundos medios, evaluados en castellano y matemáticas los resultados son los siguientes (Cuadros N°4 y N°5).

Cuadro N°4
2° Medios Científicos-Humanistas

	Municipales	Particular Subvencionados	Particular Pagados
Matemáticas	39.92	47.04	63.51
Castellano	50.72	58.27	69.56

Fuente: Mineduc. En: *El Mercurio*, Santiago, 02 julio 1994.

Cuadro N°5
2° Medios Técnico-Profesionales

	Municipales	Particular Subvencionados	Particular Pagados	Corporativizados
Matemáticas	37.87	37.96	48.12	41.46
Castellano	50.85	50.36	67.19	52.92

Fuente: Mineduc. En: *El Mercurio*, Santiago, 02 julio 1994.

En la V Región Región, en términos globales, el logro en matemáticas fue de 43.81% y en castellano 55.07%.

Las cifras y la comparación con los colegios particulares pagados muestran claramente que el sistema subvencionado está lejos de ser eficiente y que sufre problemas serios de calidad. Problemas que evidentemente están asociados al financiamiento, pero que también obedecen a factores asociados a la condición socioeconómica de los estudiantes: estado nutricional, roles-modales, disciplina, hábitos de estudio, etc.

También a factores debidos a deficiencias del propio sistema educacional: uso de técnicas pedagógicas pasivas e inadecuadas, contenidos curriculares de la enseñanza media obsoletas, gestión ministerial inadecuada, etc.

A pesar de sus problemas, el sistema educacional chileno tiene rasgos positivos: la ya dicha cobertura casi total de las enseñanzas básica y media, la exigencia de 140 mil profesores con cinco años de educación superior son un inmenso capital humano que merece una mejor utilización. En la sociedad se mantiene la expectativa en la educación como instancia primordial en la formación de los jóvenes y capacitarlos para la inserción laboral.

En cuanto al financiamiento, el gran problema es la insuficiencia de los recursos disponibles: \$7.000 de USE mensual para solventar todos los gastos del sistema subvencionado, frente a los \$35.000 y hasta \$70.000 de colegiatura por alumno en los colegios particulares pagados.

Además de la insuficiencia de los recursos disponibles en el sistema subvencionado, existe el problema del mal aprovechamiento y distribución de ellos.

Se supone que la subvención genera mecanismos de elección y de competencia al premiar a los establecimientos que atraen estudiantes y castigar a los que no lo hacen, lo que equivaldría a ofrecer los mejores servicios educacionales acordes a los recursos disponibles, pero la falta de información de los resultados del SIMCE a los apoderados para que éstos elijan a los establecimientos más eficientes; la proliferación de traspasos de recursos desde los municipios a los establecimientos de su dependencia, las grandes diferencias de costos entre los establecimientos municipalizados y particulares subvencionados, la casi nula relación entre USE y gastos reales de la enseñanza en sus tipos (parvularia, enseñanza básica-media, científico-humanista y técnico-profesional y de adulto), conspiran contra esa finalidad de la subvención.

El financiamiento de la educación

El 9 de septiembre de 1993 el Senado y la Cámara de Diputado aprobaron la Reforma Tributaria, que incluye la Ley de Donaciones de las Empresas con Fines Educativas, y una modificación al DFL 5/92 en lo relativo al financiamiento compartido.

Esto introduce una nueva fuente de financiamiento a la educación subvencionada: los aportes de las empresas, que podrán reducir 2% de los impuestos de 1ª categoría por las donaciones con fines educacionales a los establecimientos subvencionados, y también mejora esta fuente de financiamiento ya existente, pero poco utilizada: el financiamiento compartido.

Los establecimientos podrán adicionar a la subvención entregada por el Estado el aporte que los padres de familia pueden hacer para colaborar en la educación de sus hijos.

La ley establece que pueden ingresar a esta modalidad los establecimientos particulares subvencionados desde el 2º nivel de transición hasta enseñanza media diurna científico-humanista, técnico-profesional por la sola voluntad del sostenedor. En la enseñanza la dependencia municipal pueden ingresar al sistema de financiamiento compartido sólo los establecimientos de enseñanza media. Las escuelas básicas municipalizadas conservan la gratuidad y quedan excluidos del nuevo sistema.

La ley norma también, la cantidad máxima de aporte de las familias sin que el colegio sufra descuentos en la subvención estatal.

No se puede cobrar más de 4 USE por alumno (Art. 24). Usado como base de cálculo \$7.000 valor USE mensual, el máximo a cobrar sin sufrir descuentos sería \$28.000 promedio mensual por alumno.

En el artículo 33, la ley define como cobro mensual por alumno la suma de los cobros efectivos durante el año, dividido por doce y por el número de alumnos del establecimiento. Esta definición es importante en cuanto permite cobros diferenciados y exención.

FIDE Secundaria (Federación de Institutos de Educación Secundaria), que agrupa a los establecimientos dependientes de organismos de la Iglesia Católica (departamentos diocesanos de educación, congregaciones, colegios de Iglesia), en el boletín «Criterio Operativo» N° 8 de agosto de 1993, recomienda: «A todos los colegios particulares subvencionados, atiendan al nivel que atiendan y no importando la situación socioeconómica en que sus alumnos estén, les conviene ingresar al sistema de financiamiento compartido para el año 1994», recomendación que reitera su presidente, Hermano Aldo Passalacqua, en circular a directores de establecimientos subvencionados miembros de FIDE (14 de septiembre de 1993).

FIDE entrega además, algunos criterios para la aplicación del sistema. Plantea que existen 3 modalidades básicas, con sus ventajas e inconvenientes:

- 1.- Fijar una cuota única y la norma para todos los alumnos y que los que no puedan pagar, se deben retirar y buscar colegio en otra parte. Frente a esta modalidad, FIDE dice «creemos que es contrario a la ética profesional de quien ha abierto un establecimiento educacional que ya sirve a determinados alumnos y atentatorio contra la aceptación masiva del sistema de financiamiento compartido» (Criterio Operativo N°9).
- 2.- Fijar una cuota única y la misma para todos los alumno, igual que en la primera modalidad, pero con la posibilidad de que los apoderados tengan la oportunidad de solicitar una rebaja presentando los argumentos necesarios (certificados de sueldos, enfermedades prolongadas, otros hijos estudiando, etc.).
- 3.- Fijar una cuota proporcional a los ingresos que tiene el grupo familiar y al número de hijos que constituyen «carga familiar». FIDE considera que «esta modalidad es sin dudas la más apropiada a un colegio que desea educar en la solidaridad y en el máximo de respeto a las personas. Es más digna que la modalidad N°2, ya que no exige a nadie el pedir 'beca' sino que cada uno, conforme a su situación económica, paga una cuota que se da fija conforme a los antecedentes y a una tabla previamente establecida» (Criterio Operativo N°9).

En Viña del Mar, desde 1990, el Colegio Rubén Castro está incorporado al sistema de financiamiento compartido, a pesar de que la ley anterior a las reformas de 1993, gravaba a los colegios con un descuento del 40% el aporte entregado por los padres y apoderados. El Rubén Castro aplicó el sistema asignando tramos. El año 1990 recibió como aporte de los padres un 15% de lo que el mismo año recibió vía subvención y el promedio de cobro mensual a los alumnos fue de \$1.000. En 1991 un 14,5% de los ingresos del colegio fue por el aporte de los padres y en 1992 un 18%.

Preguntado al señor rector del colegio, don Guido Crino, por los factores que facilitaron la aceptación de la medida de incluir al Colegio Rubén Castro en el sistema de financiamiento compartido y la respuesta cada vez más positiva de los padres y apoderados, él plantea lo siguiente:

Primero, el prestigio que goza el establecimiento por los resultados del rendimiento (PAA y SIMCE). Segundo, la modalidad empleado fundada en la respuesta voluntaria de los padres para determinar a qué tramo de escolaridad se adscribe, unido al hecho que se excluye marzo y diciembre del cobro. Tercero, la transparencia en la utilización de los recursos para los fines previstos de aumentar la dotación de recursos requeridos por una docencia que busca optimizar cada vez más la calidad del proceso educativo y por ende sus resultados. Cuarto, la progresiva comprensión de los padres de que es necesario contribuir sistemáticamente en la medida de sus posibilidades, a mejorar la calidad del proceso educativo.

(FIDE Secundaria Circular N°6, que transcribe «Aplicación del sistema de financiamiento compartido en el Colegio Rubén Castro diurno», firmado por Guido Crino Tassara, rector. 23 de julio de 1993).

Asumiendo las recomendaciones de FIDE y la experiencia del colegio Rubén Castro, el Colegio Guillermo Brown de Viña del Mar, perteneciente a la Corporación Educacional Juan XXIII, al incorporarse al sistema de financiamiento compartido, envió a los padres y apoderados una circular, explicando la modalidad de aplicación.

Los documentos que los apoderados debían adjuntar eran las liquidaciones de sueldo y los certificados de AFP o similares. Los tramos de cobro aplicados, en acuerdo con el centro de padres fueron:

E : exento 1 : \$1.500 2 : \$3.000 3 : \$4.500 4 : \$6.000 5 : \$8.000

* Hasta hoy ningún alumno ha debido retirarse del colegio por la aplicación del sistema de financiamiento compartido.

* El aporte promedio por alumno es de \$2.700 mensuales, lo que equivale a un 38% del ingreso por subvención escolar.

Finalmente es necesario plantear algunas dudas frente a este sistema:

¿Qué uso darán los sostenedores a los nuevos recursos? Habrá necesidad de plantear controles para asegurar una buena distribución. Las asociaciones de padres y apoderados tienen aquí una gran responsabilidad exigiendo resultados a cambio del pago de mensualidad.

¿Se acrecentará la mercantilización de la educación?, ¿se privilegiarán consideraciones económicas por sobre la meta de la integración social que tiene el sistema educativo?

¿Aumentarán las diferencias de calidad entre los colegios municipales y los particulares subvencionados de financiamiento compartido? ¿Será necesario que el sistema se complemente con una focalización del gasto público hacia los sectores más pobres (MECE-P-900)?

VIÑA DEL MAR, agosto de 1994
