

El financiamiento compartido: crónica de una segregación anunciada*

Carlos Montes Cisternas**

Resumen

El sistema educativo chileno se fue conformando, desde los albores de la República, con aporte estatales y de privados. Sus principios fueron garantizar el acceso de los sectores vulnerables y el cumplimiento de estándares de calidad. Así, el país se dotó, desde mediados del siglo XX, de un modelo educativo con una calidad aceptable, pero con síntomas incipientes de deficiencias de acceso para los sectores de menores ingresos.

Los cambios introducidos durante la dictadura pretendieron superar esas falencias, pero rompieron con los principios originales, introduciendo, vía voucher, la competencia y el lucro, que unidos a la municipalización y el deterioro de la educación pública, crearon severos problemas de equidad.

Ya en democracia, la Concertación introdujo correcciones para revertir estas consecuencias, mediante programas de apoyo a los sectores más deficitarios e inversión en infraestructura e insumos educacionales. La decisión de no atacar la municipalización –por la inviabilidad de obtener el apoyo de la derecha– significó no lograr los resultados esperados, pero muchos cambios logrados constituyen hoy una base desde la cual avanzar hacia modificaciones estructurales.

También hubo errores relevantes, como el sistema de financiamiento compartido, que tuvo un impacto negativo, al aumentar la segregación en las aulas, generar estímulos a la oferta privada e incrementar el aporte de las familias muchas veces con dudoso retorno en calidad de la enseñanza. Su corrección es imprescindible, de acuerdo a este ensayo.

Abstract

Since the birth of the Republic, the Chilean educational system has counted on both state and private funding, and has been based on the principle of ensuring that the most vulnerable sectors of society have access to a quality education. From the middle of the twentieth century, the Chilean educational model provided an acceptable level of quality, but with incipient symptoms of deficiencies with regard

* Los contenidos de este ensayo, están en los fundamentos de la moción que modifica el D.F.L. N° 2 de Educación de 1996, en materia de financiamiento compartido, boletín 7894-04.

** Economista por la Universidad Católica de Chile. Ex director del Centro de Estudios Regionales de la Universidad Autónoma de Puebla. Diputado desde 1990 por el distrito 26.

to access to low socioeconomic sectors.

The changes made during the dictatorship sought to overcome these deficiencies, but they broke with the original principles by introducing, via voucher, competition and profit, which, together with the “municipalization” of public schools and the deterioration of public education, created severe problems of equity.

Once democracy returned, the Concertation addressed these problems through programs that provided support to the neediest sectors and investment in infrastructure and educational supplies. However, they decided not to attempt to do away with municipalization, knowing that the right would block any such attempt. This decision limited the impact of their efforts and they were unable to achieve the desired results. Nonetheless, many of the programs put in place at that time form the basis upon which structural changes can be made today.

Significant errors were also made, such as the system of shared financing, which had a negative impact by increasing segregation in the classroom, generating incentives for privatization, and raising the amount of money families had to pay, often with dubious improvements in the quality of the education. This situation must be remedied.

1. Sistema educativo mixto

El sistema chileno se caracteriza por la coexistencia de establecimientos privados y estatales, es decir un sistema mixto.

Al igual que en el resto de Latinoamérica, debido a las precariedades de los jóvenes Estados, el sistema tuvo un origen privado y religioso.

Historiadores coinciden en que durante años posteriores a la independencia se produce “un desarrollo educacional audaz en ideas, pero discreto en realizaciones que en el campo escolar va a entregar la casi totalidad de la oferta educativa a instituciones privadas, la mayor parte de ellas eclesiales. La escasa labor del Estado se centrará en la educación secundaria siendo el Instituto Nacional (fundado en 1813) el ejemplo más paradigmático. Las consecuencias de la exclusión educativa de los sectores más pobres del país, producto de esta conformación educativa incipiente, resulta evidente.”¹

Tras un período de consolidación del Estado Docente, donde se crearon el Ministerio de Instrucción Pública (1837), la Universidad de Chile, la Escuela Normal de Preceptores (1842 y 1857) y la Escuela de Artes y Oficios (1847), se comienza a masificar la enseñanza pública, con la Ley de Instrucción Primaria y, desde 1920, con la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria.

Al examinar la historia de dicho cuerpo legal, se aprecia la concepción tras de este proyecto y la visión de la clase política.

El analfabetismo preocupaba en sí mismo, pero también, porque afectaba los derechos de las mayorías y limitaba el desarrollo económico por la escasa capacitación de los trabajadores analfabetos.

“¿Cómo pueden formarse obreros para la industria, si nuestro pueblo carece de la base primordial -la instrucción primaria-, indispensable al aprendizaje de todo oficio, de toda industria? ¿Cómo podrá un obrero averiguar una superficie, dibujar, calcular, si no ha pasado por las escuela que dé esas nociones?” - indicaba el entonces diputado Pedro Aguirre Cerda.

Esta conciencia se refleja en las fórmulas de financiamiento discutidas, como crear un Fondo Común de Fomento de la Educación Pública, autorizar al Fisco a conseguir préstamos hipotecarios con bancos para construir escuelas, establecer impuestos a las utilidades líquidas de corporaciones, o subastar pertenencias salitreras inexploradas.

Durante todo el debate parlamentario se habló de fijar una asignación presupuestaria directa, para evitar que el financiamiento de la ley se discutiera año a año. También, de destinar para estos fines el 20% de las rentas generales de la Nación, además de otros recursos que pudieran provenir de multas, aportes municipales, privados, etc. Pero, finalmente, se optó por la emisión de bonos.

Por tanto, había consenso en que masificar la educación constituía una tarea nacional y que requería cuantiosos recursos.

De la discusión sobre la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria se derivan, importantes consecuencias válidas hasta hoy. El texto definitivo de dicha ley surgió

¹ Texto Preliminar de “El sector particular Subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones”. Javier Corvalán y otros. FONIDE, 2008, p. 15.

como un acuerdo nacional, sobre la base de concesiones de los diversos sectores, lo que permitió poner fin a largos años de tramitación legislativa. Se destaca un pacto político entre conservadores y liberales. Los conservadores aceptaron la educación obligatoria, la que calificaban como una intromisión del Estado en los derechos de las familias y los liberales renunciaron a definirla como laica. Ello no era fácil, ya que antes de 1925 la fe oficial de la Constitución de la República era la religión católica.

El otro acuerdo entre ambos sectores fue el referido al financiamiento.

Municipios y algunos empleadores tenían la obligación de contribuir con la función docente habilitando recintos para la instrucción de sus trabajadores. Se profundizó un sistema de aportes públicos a la educación particular comenzado en 1854. Junto con disponer los recursos destinados a solventar la enseñanza estatal, se daba una subvención a los empresarios dueños de los establecimientos que la ley obligaba a crear², según número de trabajadores.

Para ello, el Estado exigía requisitos, como su gratuidad, ciertos contenidos mínimos, normas de higiene y salubridad, asistencia médica y un mínimo de horas lectivas al año. Este esquema, en alguna medida, se ha mantenido.

La aprobación de este mecanismo surgió de intensas discusiones.

Por ejemplo, el Diputado Barbosa apoyaba las subvenciones indicando que “debe pagarse a todo aquél que enseña”.

El Diputado Errázuriz Tagle contradecía: “Si el Estado tuviera los recursos necesarios para sostener la educación, que es su función principal, comprendería que lo que le sobrara lo repartiera en forma de subvenciones para la enseñanza particular, pero cuando no tiene con qué costear su propia instrucción, no comprendo que reparta lo que le hace falta.”

Lo rubricaba el diputado radical Ruiz Bahamonde, señalando:

“Voya votar contra esta indicación de subvencionar a las escuelas particulares, porque, como decía el Honorable señor Barbosa, se debe pagar la enseñanza de las escuelas, pero no tienen derecho a cobrarlas los que convierten esta enseñanza en una industria.”

Posteriormente, durante la Presidencia de González Videla se legislaría específicamente en materia de subvenciones educacionales, en una nueva transacción entre conservadores y liberales, sentándose las bases definitivas del sistema mixto de educación existente, conformado por planteles estatales, privados y particulares subvencionados.

El régimen de subvenciones cuya creación se remonta a mediados del siglo XIX, alcanza rango constitucional en 1971, en la ley 17.398 que modificó la norma referida a la libertad de enseñanza, precisándola en diversos aspectos. La norma introducida señala: Sólo la educación privada gratuita y que no persiga fines de lucro, recibirá del Estado una contribución económica que garantice su financiamiento, de acuerdo a las normas que establezca la ley.

Hasta 1973, el sistema educativo, por tanto, fundía esfuerzos públicos y privados, y daba la posibilidad de que los privados recibieran apoyo financiero del Estado, siempre y cuando fueran gratuitos y no tuvieran fines de lucro.

² Según Soto (2000) estos establecimientos no se crearon, “Javier Corvalán y otros” Op. Cit., p. 15.

Sin embargo, durante la discusión del texto de la Constitución de 1980, la materia volvió a ser debatida. Efectivamente, al analizarse la libertad de enseñanza y el derecho a la educación en la Comisión Ortúzar, se suscitó una disputa sobre los requisitos para obtener la subvención del Estado.

En dicha instancia se recogió el parecer de diversos sectores. El Ministro de Educación, Contralmirante Arturo Troncoso Daroch, afirmaba:

“El señor Troncoso puntualiza que uno de los principios que sustenta, es el de que si hay alguna actividad en que el lucro no debe tener lugar es en la enseñanza. Así que no puede hablarse de colegios que persigan o no persigan fines de lucro. Los colegios no deben perseguir fines de lucro. Deben tener la remuneración que es apropiada; pero que no sea para ganar dinero el que se forme un colegio.”

A partir de esa observación, Sergio Diez, ministro del régimen, ex senador y ex Presidente de Renovación Nacional, propuso que el requisito para que los establecimientos obtuvieran subvenciones fiscales no fuera la gratuidad, sino el no perseguir el lucro. Se pretendía dejar consagrado que los establecimientos privados podrían recibir aportes estatales aunque no fueran gratuitos, mientras no tuvieran fines del lucro, como es el caso de las congregaciones religiosas.

La moción no prosperó, pues podía interpretarse como una contradicción con el reconocimiento a la más amplia libertad de enseñanza. Se optó por una declaración abierta y ambigua que dejara las definiciones sobre financiamiento a la ley.

Posteriormente, en la revisión al texto del Consejo de Estado, encabezado por el ex Presidente Jorge Alessandri, volvió a debatirse el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. En la sesión 56ª de la instancia se discutió sobre las características de dichas garantías. El consejero Carlos Cáceres se definió por aplicar plenamente el principio de subsidiariedad, dejando en consecuencia el derecho a la educación radicado en los particulares, desplazando al Estado.

La réplica provino del ex rector de la Universidad de Chile, Juvenal Hernández, quien afirmó que el principio de subsidiariedad no es aplicable ni a la salud pública ni a la educación. “Ese concepto ha sido forjado por economistas para impulsar la iniciativa privada en la creación de riqueza y puestos de trabajo, pero la salud y la educación pública no pueden ser sino responsabilidad del Estado.”

El Consejo de Estado encargó a una subcomisión la redacción del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Este grupo de trabajo entregó su propuesta en la sesión 96ª con los siguientes incisos:

“La educación básica es obligatoria y el Estado deberá mantener las escuelas gratuitas que, para ese efecto, sean necesarias.

La ley contemplará los mecanismos adecuados para crear, mantener y ampliar los establecimientos educacionales, tanto públicos como privados y establecerá las modalidades y requisitos para la distribución de los recursos disponibles.”

Al respecto, el ex Presidente Jorge Alessandri se inclinó por mantener la disposición original de la Constitución de 1925, argumentando que ésta permitió el desarrollo de la enseñanza en el país y que, en cambio, las leyes posteriores produjeron cuantiosos gastos para el Estado. Asimismo, cuestionó el principio de

subsidiariedad, enfatizando el rol del Estado: “... si no fuera por el Estado todos los establecimientos particulares cerrarían sus puertas, éstos son colaboradores en la tarea educativa, pero es a aquél quien tiene la función preferente.”

En la sesión 98ª se volvió a debatir, exponiéndose una proposición de la subcomisión que indicaba:

“La educación básica es obligatoria. El Estado deberá mantener un sistema gratuito con tal objeto.”

Al respecto, el ex Presidente Alessandri dejó constancia de su reclamo sobre haberse obviado que es al Estado a quien corresponde la supervisión de las actividades educacionales. “Gran parte del siglo pasado en Chile se caracterizó por la lucha por dar supremacía al Estado en materia educacional.”

2. El financiamiento compartido

2.1. Implementación del sistema

El siguiente hito está dado por la ley 18.768, de 1988, en las postrimerías del régimen militar. En el artículo 46 letra o) de dicha ley se modificó el D.L. 3476 de 1980, que fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado, incorporando los siguientes artículos 33 y 34:

“Artículo 33.- Sin perjuicio de lo establecido en el Título I, los establecimientos particulares de educación que cobren a sus alumnos los valores mensuales promedios que se señalan en el artículo siguiente podrán percibir una subvención denominada *Subvención a Establecimientos Educacionales de Financiamiento Compartido*, la que se regirá por las disposiciones especiales que a continuación se establecen y en lo que no se contraponga con ellas, por las normas del Título I de este decreto ley.

En todo caso, los establecimientos de Educación Básica administrados por las municipalidades o por corporaciones que los administren por cuenta de ellas, deberán otorgar cupos a todos los alumnos residentes en la comuna que lo soliciten.

Artículo 34.- Los Establecimientos Educacionales de Financiamiento Compartido podrán efectuar cobros mensuales promedio no mayores a los valores que, expresados en Unidades de Subvención Educacional para cada nivel y modalidad de enseñanza, determina la siguiente tabla:

Nivel de Enseñanza que imparte el establecimiento	Valor límite
Educación Parvularia (2° Nivel de Transición)	2,3 U.S.E.
Educación General Básica (1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°)	2,5 U.S.E.
Educación General Básica (7°, 8°)	2,7 U.S.E.
Educación Media Diurna	3,1 U.S.E.”

2.2. La ley 19.247

Dicho mecanismo no tuvo difusión, porque el descuento en la subvención lo hacía poco atractivo para los sostenedores, representando un porcentaje irrelevante

de los establecimientos hasta 1993, al ser modificado con la reforma tributaria aprobada durante el Gobierno del Presidente Aylwin, en la ley 19.247, que pese a ser una propuesta tributaria, mediante un acuerdo entre el Ejecutivo y RN se incorporó al texto modificaciones al sistema de financiamiento compartido, implantado por la Dictadura.

El Diputado Andrés Palma I., informante de la Comisión de Hacienda en sesión 22ª de la Legislatura 326ª, de la Cámara de Diputados, de martes 3 de agosto de 1993 explicaba:

“Señora Presidenta, el Ejecutivo se ha comprometido a incluir, mediante indicación, un punto que no consideraba el mensaje, pero que también ha sido relevante en la discusión de la Comisión de Hacienda, además de formar parte de los acuerdos logrados entre Renovación Nacional, la Concertación y el Gobierno. Se refiere a la modificación al sistema de financiamiento compartido en la educación con el objeto de ampliarlo y eliminar el castigo que tienen los establecimientos acogidos a él y, así, mejorar los beneficios que, por este sistema, se pueden obtener a través del aporte de los padres a establecimientos *sin fines de lucro y gratuitos*.” (Sic).

A continuación el Ministro de Hacienda, Alejandro Foxley, explicó el contenido de la fórmula acordada:

“La indicación discurre sobre la base de modificar el sistema vigente. Este opera de manera tal que la subvención se reduce en 40 por ciento del cobro por alumno a los padres y apoderados, y establece límites entre 2,3 y 3,1 unidades de subvención educacional, USES, dependiendo del tipo de educación impartida: educación preescolar, básica de primero a sexto, básica de séptimo a octavo o de educación media. De esta manera, por cada peso que aporta un padre de familia para suplementar el esfuerzo educacional de su hijo y mejorar la calidad de la educación que recibe, el establecimiento educacional recibe sólo 60 centavos adicionales y los 40 restantes son rebajados de la subvención que el Estado le da al establecimiento subvencionado.

La indicación que se somete a consideración de la Honorable Cámara de Diputados introduce una modificación que mejora los incentivos para el financiamiento compartido de la educación. Desde luego, reduce los descuentos a la subvención del Estado que ocurren por el aporte de las familias y eleva el máximo de cobro por alumno que se puede aportar en este sistema de financiamiento compartido.

La indicación propone:

- mantener la subvención base por alumno cuando su cobro sea igual o inferior a 0,5 USES;

- rebajar el aporte del Estado sólo en un 10 por ciento del cobro por alumno que exceda 0,5 USES y no supere una USE. Es decir, en el primer tramo no hay ningún descuento; en el segundo, la rebaja del aporte del Estado es sólo de un 10 por ciento en lugar del 40 por ciento actual. Hay un tercer tramo en que la rebaja del aporte del Estado sería de un 20 por ciento del cobro por alumno, en aquéllos casos en que la contribución exceda una USE y no supere las dos unidades superiores. Finalmente, en el tramo superior, el aporte del estado se rebaja en un 35 por ciento del cobro por alumno en caso que el cobro exceda de dos unidades de subvención.

Además, se propone elevar a cuatro USES el monto máximo del cobro permitido por alumno, o sea, el aporte que pueden hacer los padres para mejorar la calidad de educación de sus hijos- a los establecimientos con financiamiento compartido-, para todas las categorías educacionales.

Adicionalmente y con el propósito de flexibilizar las normas que regulan el sistema, la indicación pretende eliminar la obligación de acogerse a este esquema a todos los establecimientos administrados por un mismo sostenedor, cuando uno de ellos está acogido.

No había razón para poner esta especie de camisa de fuerza, de que un sostenedor que decida entrar en el sistema con alguna de sus escuelas tenga que aplicarlo a todas en forma obligatoria, porque podía ser conveniente mantener otras con acceso gratuito, dando un servicio distinto a gente que no pueda efectuar un aporte compartido al financiamiento de la educación.

Otra innovación importante es la que hace extensiva la posibilidad de acogerse a esta modalidad a los establecimientos municipales de educación media. En este caso, se les mantiene la obligatoriedad de otorgar educación gratuita a los residentes de la comuna que así lo soliciten. Asimismo, la incorporación de un establecimiento municipal al sistema requerirá del acuerdo de los padres y apoderados.

El Gobierno confía en que esta modificación incentive en forma importante el mejoramiento de la calidad de la educación con financiamiento compartido.”

En la sesión siguiente, 23ª de la Legislatura 326ª, el 3 de agosto de 1993, se procedió a votar en general el proyecto, registrándose 69 votos a favor, 10 en contra y 3 abstenciones. En la ocasión se presentó la indicación anunciada por el Ministro Foxley.

La Cámara de Diputados volvió a conocer esta temática en segundo trámite reglamentario, en la Sesión 26ª de la Legislatura 326ª, el martes 10 de agosto de 1993, con el Segundo Informe de la Comisión de Hacienda que había recogido la indicación del Ejecutivo.

En la ocasión, el Boletín de Sesiones de la H. Cámara de Diputados consigna que algunos diputados expresaron su oposición al mecanismo:

“El Señor Montes.- (...) Lamento que temas de esta envergadura sean tratados en un segundo informe y que no haya tiempo para reflexionar sobre ellos.

(...) este sector de la educación se orienta hacia personas con mayores dificultades para cubrir sus gastos. Se podría haber diseñado un mecanismo más elaborado, para que junto con incorporar los aportes de los padres, se asegurara un financiamiento adicional del Estado para que la educación pública municipalizada salga de la crisis y sea realmente una alternativa de mejor calidad y proyección.

Mediante este procedimiento, los padres, en la práctica, no tienen oportunidad de optar a otras alternativas en los colegios. Por ejemplo, en 1992, en La Florida, doce colegios de un mismo sector establecieron el sistema de financiamiento compartido. Tal decisión se les comunicó a los padres a fines de octubre y en noviembre ya tenían que matricular a sus hijos dejándolos sin opción de cambio.

Se podrá decir que en el tercer inciso del artículo 23, en la medida en que los padres soliciten la gratuidad, el colegio estará obligado a otorgar educación gratuita.

Sin embargo, éste es el punto de partida y, por supuesto, se van a generar presiones que obligarían a los padres a pagar la educación por no tener otras alternativas.

Ojalá podamos diseñar un sistema que recoja aportes de los padres, no a través del financiamiento compartido, sino motivándolos a partir del apoyo del Estado, y, que a la vez, defienda los derechos de quienes no tienen posibilidad de financiar la educación de sus hijos, en cuyo caso, el Estado debe brindarla de manera gratuita.”

“El señor Martínez (don Juan).- Estamos frente a algo mayor que la educación pública. Se está haciendo un forado con relación a su gratuidad, porque los incisos segundo y tercero de este artículo establecen la obligación de que determinados colegios sean financiados en parte por los padres.

Las cuotas de padres y apoderados en las escuelas municipales y subvencionadas son optativas, pero hoy se han convertido en obligatorias. Aquí va a suceder lo mismo. La presión de los profesores y directores de los establecimientos educacionales va a hacer que gran parte de los colegios acudan a estas formas de financiamiento y aún peores.”

Luego, la Cámara aprobó el texto en particular. La votación separada del artículo 23, que establece la incorporación de los liceos municipales, obtuvo 34 votos a favor y 15 en contra; el resto de los preceptos modificados en el D.F.L. sobre subvenciones educacionales recogieron 40 votos afirmativos, 1 en contra y 7 abstenciones.

Durante su paso por el Senado la proposición fue objeto de estas opiniones:

Aldo Passalacqua, Presidente de la FIDE Secundaria, señaló que la existencia de un límite en el aporte de los padres “atenta contra la implementación de un sistema de cobros mensuales diferenciados conforme a los ingresos del grupo familiar. Este último sistema es el recomendado a todos los colegios que pertenecen al Área de Educación Católica, ya que no se quiere que el financiamiento compartido tenga el perverso efecto de marginar a algunos alumnos de sus colegios por no poder pagar la cuota que se fije”.

Uno de los principales reparos al mecanismo lo constituía la incorporación de la enseñanza media municipal. El Ejecutivo anunció que desecharía esta idea presentando la indicación correspondiente. Ésta fue acogida por la Comisión de Hacienda por tres votos (señores Gazmuri, Lavandero y Zaldívar) a uno (señor Prat).

En la sesión del Senado N° 23, de la Legislatura 326ª, el 8 de septiembre de 1993, se discutió ampliamente el financiamiento compartido y la proposición del Gobierno de excluir del mecanismo a los liceos municipales. Algunos parlamentarios respaldaron mantener la posibilidad que los planteles públicos ingresaran al financiamiento compartido, rechazando, por tanto la propuesta de eliminación.

El Senador Sebastián Piñera argumentaba “En mi opinión, hay que mantener la gratuidad para aquellos alumnos que la necesitan y el financiamiento privado para los que no lo requieren, y permitir una zona intermedia de personas que necesiten aporte fiscal, pero estén dispuestas a sacrificar algunos consumos para mejorar la calidad de la educación de sus hijos.

El precepto que se pretende suprimir facilita el crecimiento de esa área

compartida. *Y esta última incluye otro elemento, reconocer que el problema educacional, incluso en los sectores de bajos ingresos, no es solamente del Estado, sino también de los padres y apoderados.*

Al rechazar esta proposición, el Senado está dando una clara señal de que las cuestiones sociales no redundan en responsabilidad exclusiva del Estado, sino que el sector privado también tiene que contribuir a resolverlas.”

Desde las bancadas opuestas el Senador Ricardo Núñez expresaba: “Un tema de tanta importancia como el contenido en esta norma precisaba de un examen más profundo, ya que están en juego los conceptos de equidad y eficiencia en la educación.”

“En comunas pequeñas las personas de altos ingresos ofrecen contribuir al mejoramiento de la enseñanza en su escuela municipalizada. Sería bueno facilitar el procedimiento, con la condición, sin embargo, de que eso no signifique alterar el principio de gratuidad establecido no sólo en la Constitución Política, sino también en la tradición educativa del país.”

El senador Andrés Zaldívar también se abstenía, distinguiendo entre el financiamiento compartido en la educación particular subvencionada y en la municipal: “(...) debemos tener en cuenta que históricamente la educación en Chile ha sido gratuita. Y los parlamentarios, sin excepciones, hemos sido partidarios de la gratuidad de la enseñanza en el sector fiscal. Ese ha sido un planteamiento permanente, lo cual no significa que no pueda modificarse. ¡Por supuesto que es susceptible de enmiendas, pero debe hacerse con cuidado!”, y lamentaba que no lo hubiese analizado la Comisión de Educación.

En definitiva, la Sala del Senado rechazó el trabajo de la Comisión de Hacienda y repuso la norma de la Cámara de Diputados que incluía en el financiamiento compartido a la educación media municipal. La votación de la norma pertinente fue de 28 votos negativos (al Informe) y 6 abstenciones (de los Sres. Calderón, González, Núñez, Soto, Vodanovic y Zaldívar).

La discrepancia entre ambas ramas surgió por la incorporación de los liceos municipales al sistema de financiamiento compartido. La tarde del 8 de septiembre de 1993, en la Cámara de Diputados, en la sesión 36ª de la Legislatura 326ª se insistía en la necesidad de excluir a la enseñanza media pública del mecanismo:

“El Señor Montes.- Estamos convencidos de que el Estado tiene la responsabilidad de financiar la educación pública. Cambiar ese criterio amerita un debate nacional de otras características.

A mi juicio, este cambio es bastante profundo. Estoy convencido de que para una mayor responsabilidad estatal en la educación media pública es fundamental que haya más recursos del Estado, y legislar hoy en función de establecer la modalidad de financiamiento compartido para la educación media es un retroceso desde este punto de vista.”

“El señor Ortiz.- No soy partidario del financiamiento compartido en algunos establecimientos educacionales, porque con ello se incrementarán los gastos, especialmente de la clase media chilena, cuyos ingresos han disminuido.”

Las modificaciones del Senado se aprobaron por 64 votos a favor, 1 en contra

y 2 abstenciones, con lo que quedaron aprobadas las enmiendas al financiamiento compartido, incluyendo la enseñanza media del sector municipal.

2.3. Consecuencias de la extensión del financiamiento compartido

Según Aedo y Sapelli, estadísticas muestran que el financiamiento compartido tuvo una acogida masiva de parte de la educación privada subvencionada.

En efecto, alrededor de un 42% de estos establecimientos -el 72% de la matrícula del sector- decidieron ya para 1998 su traspaso al nuevo sistema.

La respuesta del sector municipal fue más tímida; sólo un 10% de los establecimientos de enseñanza media municipalizada (22% de la matrícula) adoptaron la modalidad. El cobro promedio es de \$ 5.959 en colegios privados subvencionados y de \$ 1.455 en establecimientos municipales.³

Zamorano cita a Cox (2003) e indica: “para el 2000, el 93% de los establecimientos particulares subvencionados utilizaba el sistema, contra sólo un 7% de los municipales de educación media. Por otra parte, el cobro mensual promedio 2000 alcanzó los \$8.125 y los \$1.840 respectivamente.”⁴

La opción entregada a los sostenedores de incrementar las subvenciones con el aporte de los padres generó incentivos a la creación de planteles privados.

Según UNICEF, “el aumento de establecimientos particulares subvencionados se mantuvo estable entre 1985 y 1994. A partir de ese año (en que comienza a operar la fórmula de financiamiento compartido), se reinició el proceso de creación de escuelas particulares subvencionadas: entre 1994 y 2001 se fundaron más de 800 escuelas de este tipo, con un aumento de la matrícula particular subvencionada desde 32.5% en 1995 a 37.3% del total en 2002 mientras que la proporción municipal de la misma bajó de 56.8% a 52.8% en el mismo período.”⁵

A la misma conclusión llega Zamorano: “Otra consecuencia del sistema fue la reactivación del crecimiento de la matrícula en el sector particular subvencionado, el que se encontraba en decadencia antes de 1993.”⁶

Uno de los efectos más nocivos del financiamiento compartido radica en la segregación, la que según diversos estudios es una de las más elevadas del mundo.

Cox advierte sobre el impacto del financiamiento compartido en el ingreso de niños de los sectores de mayores recursos a las escuelas públicas, al señalar: “Según datos de la Encuesta CASEN, mientras en 1990 un 18% de los niños de familias de los dos quintiles de mayores ingresos asistía a escuelas municipales, en 2000 esta proporción había bajado a un 14%. (García-Huidobro, Bellei, 2003).”⁷

Sobre lo mismo Juan Eduardo García Huidobro señala: “El financiamiento compartido está en plena expansión y ya la mitad de las familias chilenas pagan por

³ “El sistema de vouchers en la educación: una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile”. Aedo y Sapelli, junio de 2001.

⁴ “Hablemos de Educación” Informe Especial. Felipe Zamorano Valenzuela, Instituto Libertad. 2006.

⁵ “La educación chilena en el cambio de siglo”, UNESCO 2004.

⁶ Op cit.

⁷ Políticas Educativas en el Cambio de Siglo, Editorial Universitaria, 2003.

la educación de sus hijos. Este “precio” sitúa inequívocamente a cada niño o niña que entra a la escuela con sus “iguales”, separándolo del resto.”

Lo anterior ha sido sintetizado en una investigación desarrollada por Valenzuela, Bellei y De los Ríos donde concluyen: “Si Chile tiene como objetivo lograr una sociedad más integrada es indispensable atacar las causas que ocasionan que la segregación escolar sea considerablemente mayor que la segregación residencial de sus barrios y ciudades. Una de estas causas es el financiamiento compartido, el cual genera un enorme efecto sobre la segregación, no sólo porque reduce las posibilidades de elección escolar de las familias de menores ingresos, sino porque deriva en que éstas terminen matriculando a sus hijos en colegios más segregados, donde la mayor parte de los compañeros presentan condiciones sociales y culturales similares. En consecuencia, hay que eliminar o reducir la incidencia del financiamiento compartido en el sistema escolar, disminuyendo su cobertura o modificando las regulaciones que lo convierten en un dispositivo de exclusión social.”⁸

Con matices, llega a la misma conclusión Valenzuela: “El financiamiento compartido ha tenido dos efectos sobre la equidad del sistema educacional chileno: la ha disminuido dentro del sector subvencionado, y la ha aumentado en todo el sistema, al acercar el gasto realizado por la clase media al de la alta.”⁹

Los efectos de la segregación también son advertidos en múltiples estudios, que la vinculan directamente con la calidad. “Los distintos tipos de escuelas del sistema tripartito de Chile han ido concentrando alumnos de diferentes niveles socioeconómicos: junto a la demanda de las familias para seleccionar escuelas (principio de elección instaurado en 1981), las escuelas mismas seleccionan a las familias y alumnos. Existe fundada evidencia de que las escuelas privadas, por sus procedimientos de selección (pruebas de conocimientos y test psicológicos) y expulsión de alumnos (exigencia de rendimiento mínimo, sanciones disciplinarias drásticas) seleccionan a los estudiantes más capaces y evitan a los alumnos con problemas de aprendizaje o conducta. El efecto de “descreme” de la educación municipal afectaría a los alumnos de este sector: al emigrar los mejores al sector particular, se produciría un deterioro en las condiciones de aprendizaje de los que quedan (“efecto pares”), impidiendo el alza del rendimiento del sistema en su conjunto (Carnoy y McEwan, 1997; Hsieh y Urquiola, 2001; González, 2002).”¹⁰

Un efecto de la extensión del financiamiento compartido radica en el mayor gasto en educación de las familias.

“En el año 2000, el total recaudado gracias a este mecanismo, alcanzó a USD 152,5 millones, cobrados por 1.530 establecimientos participantes de esta modalidad (con una matrícula de 975.000 alumnos, equivalentes a un 30% del total de alumnos del sistema escolar subvencionado). En ese mismo año, el cobro mensual promedio en el sistema municipal fue de 1.840 pesos, y en el sistema particular subvencionado de 8.125 pesos.”¹¹

⁸ Evolución de la segregación socioeconómica y su relación con el financiamiento compartido. El caso chileno. PIIE, Universidad de Chile.

⁹ Valenzuela Zamorano. Op.cit.

¹⁰ UNICEF, Op. cit.

¹¹ UNICEF, Op. cit.

A la fecha el aporte de los padres al sistema de financiamiento compartido excedería los US\$400 millones.

2.4. El Fondo de Becas de la ley 19.532

Las dificultades generadas por la expansión del sistema de copago educacional y la segmentación social asociada, llevó a establecer por ley, a partir de 1998, un sistema de becas por establecimiento destinado a aquellos alumnos cuyas familias no pudieran cancelar sus cuotas.

El fondo de becas se solventa de recursos del sostenedor, que corresponden a un porcentaje de los cobros hechos a las familias y de una disminución de los descuentos fiscales a la subvención, los que quedan afectos a ser utilizados en becas totales o parciales para los estudiantes.

Fue implementado con la ley 19.532, de 1997, que crea el régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y dicta normas para su aplicación.

Esta materia no era parte del proyecto original, sino que surgió como una indicación parlamentaria en la segunda discusión de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

En dicha instancia se aprobaron dos modificaciones, las que apuntaban a impulsar la implementación de un sistema de becas para alumnos de establecimientos con financiamiento compartido y las que exigían la elaboración de un proyecto educativo que trazara horizontes de largo plazo para los planteles, entre los cuales se incorporaba el asunto financiero.

Las enmiendas propuestas consistían en agregar incisos al artículo 24 del D.F.L. N° 2 de Educación:

“Los sostenedores de los establecimientos educacionales regidos por este título, podrán eximir del pago de los valores mensualmente a los alumnos que se determine conforme a un sistema de becas cuyas bases generales se incorporarán a la solicitud y a la propuesta educativa a que se refiere el artículo siguiente. Con todo, a lo menos las dos terceras partes de las exenciones se otorgarán atendiendo exclusivamente a las condiciones socioeconómicas de los alumnos y su grupo familiar.

Los cobros que efectúen los establecimientos educacionales de financiamiento compartido, sólo podrán ser los comunicados conforme al inciso tercero del artículo 26, los que deberán constar en recibos timbrados por el Servicio de Impuestos Internos y serán incompatibles con otros cobros, obligatorios para los padres y apoderados, cualquiera sea su denominación o finalidad.”

En tanto, al artículo 26 de dicho cuerpo legal se incorporaba lo siguiente:

“Simultáneamente con la presentación de la solicitud a la Secretaría Regional Ministerial respectiva, el sostenedor deberá informar al respecto, mediante comunicación escrita, a los padres y apoderados, dándoles a conocer también una propuesta educativa, con inclusión del sistema de becas a que se refiere el artículo 24 y una indicación precisa de los valores que mensualmente deberán pagar durante los cinco años siguientes, por el hecho de incorporarse a la modalidad de financiamiento compartido.

Los cambios que introduzca al término del período antes señalado al sistema de becas y a los valores a pagar, deberá comunicarlos en forma escrita con, a lo menos un año de antelación al de su aplicación, procedimiento que deberá utilizar igualmente para las anualidades siguientes. Asimismo, los establecimientos educacionales acogidos a este título podrán retirarse de este sistema, debiendo formalizar tal situación en la misma forma y plazos que establecen los incisos precedentes.

El establecimiento deberá informar anualmente a la comunidad, con copia al Ministerio de Educación, sobre la forma en que se utilizaron en la anualidad anterior los recursos aportados por los padres y apoderados y su contribución al mejoramiento de la calidad de la educación, pudiendo los padres y apoderados, en todo momento, formular ideas y proposiciones al respecto. La comunicación al Ministerio de Educación, sólo tendrá por objeto acreditar el cumplimiento de esta obligación.

El establecimiento, deberá señalar en sus actuaciones, el hecho de estar acogido al sistema de financiamiento compartido.”

Ello fue aprobado en la Sala de la Cámara de Diputados, en la Sesión 29 de la Legislatura 334ª, en 17 de diciembre de 1996.

Intervinieron parlamentarios respaldando la implementación de un sistema de becas y coincidiendo en las graves falencias que ya se advertían en el financiamiento compartido a tres años de la norma que masificó su uso.

“La Sra. Aylwin (Mariana).- Creemos conveniente establecer un sistema de becas y de información respecto a los valores que se cobrarán durante un período de cinco años -como lo plantea la indicación- y no sólo la colegiatura del año siguiente.”

“El Sr. Palma (Don Andrés).- Así como es importante considerar la espacialidad de la solución educacional dentro de la ciudad, en la cual vive más del 80 por ciento de los chilenos, también lo es, en la perspectiva de la crisis -y uso conscientemente la palabra “crisis”- el sistema de financiamiento compartido. Hoy, en los sectores donde no hay establecimientos municipales gratuitos, es decir, donde no hay alternativas, el sostenedor sube la cuota del financiamiento compartido hasta obtener una ganancia indebida, producto de la explotación de las condiciones económicas del padre del niño. Se requiere una modificación al sistema de financiamiento compartido, parte de la cual ha sido propuesta por el Diputado Carlos Montes y aprobada en la Comisión de Hacienda, pero es insuficiente.”

“El Sr. Montes.- Como ya se ha dicho, hay que modificar el sistema de financiamiento compartido. Se transferirán recursos de capital, se dará una subvención de mantenimiento y se permitirá regularizar las construcciones, lo que, de hecho, es un blanqueo, pero, ¿qué se pide a cambio? No entendemos por qué el Gobierno no toma la iniciativa de buscar una solución a este problema. Hemos presentado una indicación, bastante limitada, que pretende la existencia de un sistema de becas, que sea obligatorio tener un proyecto educativo explicitado y conocido para contar con este financiamiento, que se especifique por cinco años lo que van a cobrar, a fin de que no cambie ese monto de año a año. Al respecto, el colegio London, de La Florida, ha subido sus valores de 3 a 6 y 8 mil pesos, en circunstancias de que los padres de

esos alumnos tienen ingresos familiares de 70, 80 ó 100 mil pesos, por lo cual no pueden pagar esas sumas.

No queremos una sociedad de segregación, de segmentación, con niños que se eduquen con cero pesos, con 3 mil pesos, con 25 mil pesos, sino que los integre. Queremos una educación que integre. Esa es la base de la convivencia democrática entre personas distintas. Es muy malo que los alumnos que pagan 3 mil pesos miren mal a los que no pagan nada y con envidia a los que pagan más. Éstas son las distorsiones del proceso. Necesitamos un sistema que integre y que haga un aporte adicional al que debe entregar el Estado.”

“El Sr. Estévez.- (...) nos parece complicada la manera en que ha evolucionado el financiamiento compartido. Ésta era una buena idea; pero tenemos una muy mala práctica. Por tanto, se requiere que el Ministerio de Educación escuche con realismo la voz de los parlamentarios, observando que se ha creado un problema, que es más grave en las zonas populares, donde no existen escuelas municipales suficientes.”

Posteriormente, durante la discusión en la Comisión de Hacienda del Senado, se presentó una proposición del Senador Sebastián Piñera para eliminar las enmiendas incorporadas al artículo 24, vale decir desechar la posibilidad de que los sostenedores pudieran eximir a ciertos alumnos del cobro a través de un sistema de becas.

Puesta en votación esta indicación, fue rechazada con los votos de los Senadores Jorge Lavandero y Adolfo Zaldívar y con el voto favorable del Senador Sebastián Piñera.

La Comisión de Educación del Senado lo ratificó y realizó enmiendas formales que tendieron a perfeccionar la redacción de las modificaciones propuestas a los artículos 24 y 26.

Tras la discusión general en la Sala de la Cámara Alta, a través de indicaciones suscritas por el Vicepresidente de la República, se incorporó un mecanismo más completo de becas que el aprobado en la Cámara Baja, que en lo sustantivo implicaba, según lo consigna el informe de la Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación:

- Hacer obligatoria y no voluntaria la exención total o parcial del pago de los valores que deban efectuar los educandos, afectos a becas.

- Establecer que las bases generales del sistema de exención estén contenidas en un reglamento interno que se entregue a los padres y apoderados antes del 30 de agosto del año anterior a la incorporación del establecimiento al sistema de financiamiento compartido, o al momento de requerir el acuerdo de éstos, en el caso de establecimientos de educación media diurna administrados por los municipios o por corporaciones a su nombre.

- Disponer que las bases generales establezcan los criterios y procedimientos objetivos de selección de los alumnos beneficiarios.

- Encomendar al sostenedor la calificación de la condición socioeconómica y la selección de los beneficiarios, mediante un sistema que garantice transparencia.

- Disponer que las exenciones que se concedan se mantengan, al menos, hasta el término del año escolar.

- Obligar al sostenedor, para acreditar el cumplimiento de esta normativa, a enviar copia del reglamento interno con el sistema de exención al Departamento Provincial de Educación correspondiente.

- Precisar ciertos aspectos vinculados al mecanismo de descuento de la subvención que corresponde a los establecimientos afectos al sistema del financiamiento compartido.

- Obligar al sostenedor a informar a los padres y apoderados el monto inicial de cobro y la reajustabilidad que se aplicará durante los tres años siguientes.

- Imponer la obligación de dar a conocer a la Secretaría Regional Ministerial respectiva, antes del 30 de octubre de cada año, el monto de los cobros anuales.

- Informar a la comunidad acerca de la inversión de los recursos aportados y el avance del proyecto educativo.

- Incluir en el material informativo y actividades de difusión del establecimiento, la información de estar adscrito al sistema del financiamiento compartido.

- Establecer el sistema de exención de pagos en el régimen del financiamiento compartido, mediante un aporte del sostenedor de un porcentaje de lo que recauda de padres y apoderados, con un aporte del Estado, entregando al sostenedor, descuentos de acuerdo a una tabla.

- Hacer aplicables a los establecimientos ya acogidos al sistema, las disposiciones del proyecto, obligándoles a informar a padres y apoderados desde la entrada en vigencia de la ley o antes de comenzar el nuevo proceso de matrículas.

Dichas enmiendas fueron aprobadas posteriormente por la Cámara de Diputados, quedando incorporadas en la ley 19.532.

3. Conclusiones

De lo señalado se desprende que el financiamiento compartido ha tenido un resultado perturbador en la educación chilena, afectando severamente principios internalizados históricamente, como el derecho a la gratuidad de la educación.

Respecto a los establecimientos particulares subvencionados, diversos estudios documentan su impacto en el incremento de la oferta ocurrida con posterioridad a 1993 y en el sostenido aumento en los aportes exigidos a los padres y apoderados.

Todo lo anterior ha coadyuvado en forma relevante al aumento de la segregación en la educación chilena, analizado en un reciente informe¹² que concluyó que el índice de Duncan, que mide el grado de segregación social en las escuelas, con un máximo de 1, es de 0,68 en Chile, en tanto la media de la OCDE es 0,46, y en los países nórdicos de 0,35.

Ello sin que exista una mejoría en la calidad, pues diversos estudios concluyen que excluidos los colegios religiosos sin fines de lucro, los resultados para educandos del mismo nivel socio cultural son en el sector particular subvencionado similares a los municipales.

¹² Expediente PISA, CIAE Universidad de Chile y CPCE Universidad Diego Portales (CPCE).

Finalmente, el sistema de becas creado en la ley 19.532 no ha logrado los resultados esperados, existiendo dudas acerca de la objetividad en la selección de beneficiados y convirtiéndose, más en un mecanismo que atenúa el impacto de las alzas en los aranceles que en un instrumento efectivo para evitar la segregación escolar.

Por tanto, resulta necesario provocar una discusión integral del sistema de financiamiento compartido para rediseñarlo y canalizar el aporte voluntario de muchos padres y apoderados que pueden aportar a la educación de sus hijos, pero sin que ello se convierta en una carga obligatoria excesiva para muchos y en un mecanismo de segregación que afecte el derecho a la educación.

Para posibilitar este debate, dentro del marco constitucional de la iniciativa parlamentaria, junto con la diputada Alejandra Sepúlveda y los diputados Pepe Auth, Aldo Cornejo, Alfonso De Urresti, Rodrigo González, Pablo Lorenzini, Miodrag Marinovic, Gabriel Silber y Mario Venegas, hemos propuesto un proyecto de ley que se encuentra en trámite en la Cámara Baja.

Creemos que junto a otras reformas para universalizar el acceso a la educación superior y mejorar la enseñanza escolar, es imprescindible corregir este grave error.