

Proyecto de ley que prohíbe aportes estatales a entidades que persigan fines de lucro en la educación.

Presentación ante Comisión de Educación del Senado

Cristián Cox
Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación
Universidad Católica de Chile
23 de Agosto, 2011

1. **Financiamiento público de educación privada. Perspectiva histórica.**

No hay nada más cíclico que el conflicto político entre ‘derecho a la educación’ y ‘libertad de enseñanza’, sin embargo el mismo se juega cada vez, -a fines del siglo XIX, en los Veinte y en los Ochenta del siglo pasado, así como hoy día- sobre un sistema educativo y unas relaciones entre éste y sociedad, cada vez, profundamente distintos.

Una perspectiva histórica sobre lo que se debate revela inmediatamente cómo las ideologías y principios enfrentados han producido en distintos momentos, equilibrios muy diferentes entre principios estatales y de libertad de enseñanza (y más tarde de mercado), en la provisión mixta del servicio educativo que caracteriza el sistema escolar del país desde hace siglo y medio.

La evolución del régimen de subvenciones a la educación particular, desde 1951 al presente, muestra una secuencia en que se pasa de pagos que son fracciones del costo por alumno en la educación pública, a un pago que iguala a las dos dependencias (1981); a la autorización controlada del co-pago de los padres por sobre la subvención (financiamiento compartido se autoriza por primera vez en 1989); a la autorización de pagos sustantivos por sobre la subvención por los padres (1993). La evolución de seis décadas reseñada marcha acorde con los grandes hitos de la historia política reciente y sus correlatos ideológicos: de una situación de *estado docente* que concibe una ‘función cooperadora’ de agentes privados ofertando educación y que por ello perciben una subvención que cubre parcialmente sus costos; a la inversión de este principio en el *estado subsidiario*, con igualación de subvenciones; y a una vinculación de subvención y aporte de la familia, que se establece en el año final del período autoritario, misma que es expandida en sus efectos en 1993, cuando, paradójicamente, rigen a las políticas concepciones de un estado activo pro-calidad y equidad en educación.

(Ver en **Anexo** las leyes y decretos clave)

La noción de que la realidad actual del régimen de subvenciones y su apoyo al lucro en la educación escolar “*existe desde el siglo XIX (...) y no ha sufrido mayores modificaciones desde entonces, a pesar de los enormes cambios que ha experimentado la educación en Chile*”¹, y de que el proyecto de ley en discusión estaría modificando unas reglas centenarias, no es válida. La historia real es la evocada, de cambios mayores en las regulaciones del financiamiento público de la educación privada, donde visiones

¹ El Mercurio, Editorial 23 de Agosto, 2011.

y valores sobre los bienes a cautelar en educación, se han enfrentado y llegado a distintos equilibrios, siempre de génesis política más que técnica.

2.

Cinco criterios de evaluación de las regulaciones actuales.

Las regulaciones vigentes sobre financiamiento público de la educación privada con fines de lucro, ubica al sistema escolar del país en una situación única en el mundo: no hay otro caso comparable. Esta situación tiene su génesis en las condiciones políticas de excepción en que fueron implantadas en 1981 y el radicalismo de una adopción del modelo pro-elección y de competencia de mercado en educación, que no tiene parangón en sistemas educativos de nivel nacional.

Tres décadas más tarde es posible hacer un balance esquemático en términos de los cinco criterios más importantes (referidos a otros tantos bienes en juego), que han cruzado la deliberación de políticas sobre el financiamiento de la educación escolar:

- **Calidad:** la evidencia proveniente de decenas de estudios econométricos sobre los resultados de la educación subvencionada comparados con la educación municipal, revelan que la primera no tiene ventajas significativas sobre la segunda, cuando se controla por nivel socio-económico de los alumnos. Al mismo tiempo, dentro del universo privado-subvencionado, hay ventajas en calidad para el sub-conjunto de establecimientos sin fines de lucro.²
- **Equidad-cohesión:** la evidencia existente en esta dimensión es consistentemente negativa. El funcionamiento de la lógica de competencia por matrícula más el régimen de co-pago o financiamiento compartido, ha llevado a una alta segmentación social del sistema escolar. El mercado ha producido 'nichos' estrechamente asociados a las capacidades de aporte de las familias, por sobre la subvención, produciendo cada vez más que la experiencia educativa de la mayoría tenga lugar en grupos socio-culturalmente homogéneos. Lo cual tiene largas implicancias sobre la cohesión social (al no haber base cultural para el 'capital social puente', o las confianzas que vinculan a los diferentes, 'entre' grupos).

Lo señalado en términos de segregación y la excepcionalidad de Chile al respecto, lo reveló PISA 2009, donde nuestro país figura en el primer o segundo lugar (entre 60 países, según el indicador que se considere) en términos de segregación escolar (cada grupo en términos de NSE en un tipo de establecimiento); la segregación escolar es 50% mayor que la segregación territorial, (según un estudio de De Los Ríos, Bellei y Valenzuela, CIAE, 2011).

Se discute asimismo en el campo de la investigación educativa que la segregación también impacta la calidad agregada de un sistema: al educarse los 'mejores' entre ellos, su influencia (efecto pares), en los menos educacionalmente orientados, deja de ejercerse; y lo que se pierde por este factor

² Meta-análisis de los mejores estudios econométricos sobre las comparaciones del caso, han sido hechos por Bellei (2009) y Paredes y Drago (2011); sobre las ventajas de los sin fines de lucro sobre los establecimientos con fines de lucro, los estudios relevantes son los de P.Mc.Ewan, y de G. Elacqua.

no se recuperaría por el mayor avance de los mejores en contextos segmentados. Esto lo argumenta cada interpretación de resultados PISA, en que los informes del caso (OECD), muestran que los mejores sistemas en calidad de aprendizajes, son también los que tienen menos segmentación social de sus resultados.

- **Libertad-Diversidad:** el principio que sustenta el valor ‘libertad de enseñanza’ y el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos (un Derecho Humano), y que remite a proyectos educativos variados, no ha sido en la experiencia Chilena decisivamente favorecido o realizado por los aproximadamente 3 mil establecimientos con fines de lucro. Estos no se diferencian significativamente en términos de proyectos educativos: como se sabe, procuran distinguirse en términos de ofrecer inglés, deportes e infraestructura (Elacqua, 2011). La diversidad sustantiva en términos educativos es ofrecida mucho más por los establecimientos privados subvencionados sin fines de lucro, donde los colegios de inspiración religiosa son los predominantes, pero donde también figuran últimamente decenas de fundaciones con proyectos educacionales y de movilidad socio-cultural de grupos vulnerables.
- **Libertad de emprender:** según datos oficiales Mineduc anuario 2009: en los últimos 15 años las escuelas Privadas Subvencionadas han aumentado en casi 3,000. Esta libertad es la que más claramente ha sido protegida e incentivada por las regulaciones vigentes.
- **Coberturas:** la Directiva Presidencial de Educación de 1979 definió que las prioridades del gasto en educación apuntarían a la educación básica, no la educación media, que no se definía como obligatoria ni ‘para las mayorías’. Pero contra esta definición, y por la existencia del mecanismo de subvención a la demanda, la educación secundaria en la década del Ochenta experimentó una expansión sustancial. La oferta privada subvencionada efectivamente ‘siguió’ al creciente nuevo grupo de alumnos, creando establecimientos y ampliando la cobertura.

Este, creo, es el principal bien aportado por el esquema hoy cuestionado: agilidad en capacidad de respuesta a necesidades de expansión de coberturas.

Pero al tener coberturas del cien por ciento en básica, y muy cercanas a esta cifra también en educación media, hoy esta contribución ya no es más relevante como criterio para hacer permanecer las reglas que se tienen sobre lucro y ‘libertad de emprender’ en educación.

En suma:

El arreglo actual no representa ventajas en términos de calidad; es indiscutiblemente negativo en términos de equidad y cohesión social; no aporta tampoco en términos de libertad-diversidad; sí lo hace en términos de libertad de emprendimiento, pero esto es una justificación insostenible si no produce valores educativos claros. Los aportes en cobertura, tuvieron sentido en el pasado, pero hoy no constituyen un asunto de políticas (porque como país tenemos esto resuelto).

3.

El tema entonces no es si cambiar o no las reglas a los establecimientos con fines de lucro, sino cómo hacerlo.

En esto, más allá de los criterios de salvaguarda de un sistema de provisión mixta y por tanto mantención de una educación subvencionada con funciones y financiamiento públicos, como de diseño cuidadoso de la transición entre regímenes, creo que lo fundamental es abordar al sistema escolar y sus regulaciones en conjunto y no por dependencias, como se tiende políticamente a hacer. (Dicho bruscamente: la centro-izquierda e izquierda velando por la educación municipal y la centro-derecha y derecha por los sostenedores privados).

Desde este criterio, el abordar el cambio de las regulaciones sobre el lucro en educación escolar, no debiera separarse de la decisiva temática del co-pago o financiamiento compartido (principal agravante de la segregación social de la educación escolar y sus resultados), por un lado, ni del fortalecimiento de la educación pública (municipal), por otro.

4.

La complejidad financiera y administrativa de los cambios que se comienzan a discutir, como los requerimientos políticos y técnicos para su diseño y realización, no tienen precedentes en nuestra historia.

Creo que tal complejidad, como la urgencia de las respuestas, llama a métodos de nuevo tipo.

Me atrevo a sugerir una idea:

Que la tradición de comisiones expertas plurales que producen propuestas para el Ejecutivo, sea tomada en esta ocasión por el Senado: que convoque a una comisión experta, plural política y técnicamente hablando, que en 'breve pero razonable' plazo, le produzca una propuesta que tenga el norte de ser un insumo con la mejor evidencia y el mejor equilibrio de principios y criterios, en las soluciones propuestas, para la delicada deliberación y decisiones que debe adoptar.

ANEXO
Leyes y Decretos sobre Subvenciones a establecimientos particulares
1951-1993.

Ley	Fecha de publicación	Organismo	Tema	Monto de la Subvención
Ley N° 9.864	25/01/1951	Ministerio de Educación Pública	Otorga subvención a escuelas primarias, secundarias, profesionales y normales particulares gratuitas.	El monto entregado se determina en base a la asistencia media por alumno, y de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuesto. Éste es equivalente a la mitad del costo de un alumno de escuelas primarias o secundarias dependientes del Estado.
Ley N° 10.343	28/05/1952	Ministerio de Hacienda	Artículo 104: Establece el pago de subvenciones estatales a establecimientos particulares pagados que provean educación secundaria.	El monto de la subvención se determina considerando la asistencia promedio por alumno. Equivale al 25% del gasto que signifique la educación de un estudiante en los colegios respectivos del Estado.
DFL N° 1-2.155	13/05/1961	Ministerio de Educación Pública	Reglamenta la entrega de subvenciones fiscales a escuelas particulares de enseñanza secundaria, normal, comercial, agrícola, industrial y técnica femenina. Se establecen normas para su obtención: deben cumplir con un promedio de asistencia de los alumnos no inferior al 75%, así como haber obtenido el reconocimiento de cooperador de la función educacional del Estado y contar con un ciclo o grado completo de la enseñanza que imparta.	El monto entregado se determina en base a la asistencia media por alumno, y de acuerdo a lo establecido en la Ley de Presupuesto. Éste es equivalente a la mitad del costo de un alumno de escuelas primarias o secundarias dependientes del Estado.
Ley	Fecha de publicación	Organismo	Tema	Monto de la Subvención
Decreto	23/12/1978	Ministerio de	Fija normas sobre	El monto de la

Ley N° <u>2.438</u>	Nota: derogado el 4 de septiembre de 1980, por el <u>decreto ley 3.476.</u>	Educación Pública	subvención a los establecimientos particulares gratuitos de enseñanza, que cumplan con los siguientes requisitos: a) que adopten los planes y programas de estudio oficiales, b) que sus cursos se ajusten a los mínimos y máximos de alumnos por curso, c) que entre las exigencias de ingreso o permanencia no figuren cobros ni aportes económicos, directos, indirectos o de terceros o de cualquier naturaleza que excedan los derechos de escolaridad y matrícula autorizados por ley para los establecimientos fiscales.	subvención ya no se determina en base a la asistencia media, sino que se determina un valor unitario por alumno de acuerdo al tipo de enseñanza que imparta el establecimiento. Los valores unitarios fijados se incrementan en el mismo porcentaje de variación que experimenten las remuneraciones del personal docente fiscal, entre cada período de reajuste que corresponda por aplicación del decreto ley N° 670, de 1974.
Decreto ley <u>3.476.</u>	4/09/1980	Ministerio de Educación Pública	Fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado. Establece que los establecimientos particulares gratuitos de enseñanza deberán obtener, para impetrar el beneficio de la subvención, el reconocimiento de Cooperadores de la Función Educacional del Estado.	El monto de la subvención se determina un valor unitario por alumno de acuerdo al tipo de enseñanza que imparta el establecimiento, valor que es expresado en UTM. La subvención se paga en las Tesorerías Comunales.
Decreto <u>8.144</u> (Lo modifican varios decretos entre 1980 y 2006).	4/11/1980 versión original	Ministerio de Educación Pública	Para los efectos legales y reglamentarios concernientes a la subvención fiscal, se dividen los ocho años de Educación General Básica en dos ciclos, formados por los cursos de 1° a 4° y por los de 5° a 8° años. Se establece que los establecimientos deben contar con un sostenedor, el cual asume la responsabilidad de	El monto de la subvención se determina multiplicando el monto unitario mensual por alumno que corresponda por la asistencia media efectiva por curso registrada en el mes precedente al pago y de acuerdo al tipo de enseñanza que imparta el establecimiento,

			mantener el funcionamiento del establecimiento educacional.	valor que es expresado en UTM. La subvención se paga en las Tesorerías Comunales.
	06/03/2006 última versión	Ministerio de Educación Pública	Ídem.	Modifica el reglamento, estableciendo la obligatoriedad de establecimientos educacionales de contar con a lo menos un 15% de alumnos en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica como requisito para impetrar la subvención.
<u>DFL N° 2</u>	21/2/1990. Promulgado el 21/6/1989	Ministerio de Educación Pública	Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de los decretos leyes N° 3.476 y 3.167, de 1980, y 3.635, de 1981, sobre subvención del Estado a los establecimientos educacionales.	Establece que los establecimientos educacionales particulares que cobren a sus alumnos los valores mensuales promedios podrán percibir una subvención denominada Subvención a Establecimientos Educacionales de Financiamiento Compartido (artículos 30 y 31).
<u>Ley N° 19.138</u>	13/05/1992	Ministerio de Educación Pública	Modifica DFL N° 2, de 1989, en materia de subvenciones estatales a la educación.	Se agrega un inciso al artículo 2, en donde se establece que para ser sostenedor o representante legal de algún colegio se necesita al menos tener licencia de enseñanza media. Se agrega un inciso final al artículo 4, el cual declara que para fines de carácter estadístico, el Ministerio de Educación podrá solicitar de los sostenedores, en el mes de marzo de cada año, información acerca de los rubros en los cuales utilizó los recursos que por concepto de subvención percibió durante el año laboral

<u>DFL N° 5</u>	10/3/1993	Ministerio de Educación Pública	Fija Texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 2, de 1989, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales.	anterior. Se fijan los valores de la subvención en base a las modificaciones de los artículos publicados, así como los incrementos en el porcentaje de asignación. Se agregan artículos en cuanto a la incorporación de establecimientos a la modalidad de financiamiento compartido (artículos 26-33).
<u>Ley N° 19.271</u>	13/12/1993	Ministerio de Educación Pública	Introduce modificaciones al DFL N° 5, de 1992, en materia de subvenciones.	Se modifican las sanciones cuando se encuentran discrepancias en las nóminas de asistencia de los estudiantes.

Fuente: CEPPE (2011) Base de datos leyes de educación. Proyecto Anillo SOC 17, CONICYT.