

FINANCIAMIENTO Y DESFINANCIAMIENTO EN LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

CAUSAS, VARIABLES QUE INCIDEN Y PROPUESTAS

Leonel Villarroel Monsalva – CHILEDUC
Octubre 2013

MARCO DE REFERENCIA

Mejorar la calidad de la educación en Chile, y en particular, mejorar los resultados en la educación pública (municipal) debe ser uno de los pocos desafíos y objetivos sociales que logra alto consenso en toda la sociedad chilena (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006; Martinic, 2010; Bellei, Valenzuela & Osses, 2010). Este propósito tiene el inusual mérito de igualar todas las diferencias que se pueden presentar entre los variados sectores sociales, políticos y económicos, coincidiendo, unos y otros, en que solo a través de un desarrollo efectivo de la educación se podrá avanzar en objetivos tan sentidos como: mejorar la movilidad social y la distribución del ingreso, disminuir las brechas de desigualdad, generar mejores condiciones para el desarrollo humano, etc.

1

Pero ese consenso empieza a menguar cuando se trata de precisar cómo se alcanza ese objetivo. Y surgen las propuestas, pero también las diferencias. Que mejorar el liderazgo directivo, la profesión, formación y evaluación docente, las metodologías y prácticas educativas, la capacitación permanente y pertinente, el capital social, la incidencia de la familia, el no al lucro, el hacer reformas estructurales, el cambiar la administración municipal de la educación, etc.

Sin duda que todas esas propuestas, en mayor o menor medida, podrían incidir en el mejoramiento de procesos y resultados educativos, y merecen la atención que generan, con distintos énfasis según los sectores que las profesan. Sin embargo, hoy, a fines del año 2013, hay una variable que está prevaleciendo por sobre todas las demás, al punto de estar limitando todos los esfuerzos y buenas intenciones, de todos los sectores, relacionadas con el mejoramiento de la calidad de la educación pública. Y esta variable es la situación financiera negativa en que están la mayoría de las instituciones que administran la educación municipal en Chile.

Lo cierto es que los problemas de financiamiento en la gestión de la educación municipal en Chile ya han llegado a un estado crítico. Tanto así que, salvo contadas excepciones, y también por circunstancias excepcionales, la mayor parte de los municipios resienten significativos déficit en sus presupuestos y flujos de caja, al punto de comprometer seriamente los esperados logros que permitan mejorar la calidad de la educación en las respectivas comunas. Y de ello dan cuenta las

recientes demandas de los Alcaldes, expresadas, entre otros, en Propuesta de la Asociación Chilena de Municipalidades del 29 de agosto de 2013.

La situación es compleja. Sobre todo porque paraliza. Prácticamente la mayor parte de las agendas, en este ámbito, están centradas en esta situación de financiamiento insuficiente, y en la búsqueda de alternativas, de distinto orden, que permitan resolver, o, a lo menos, paliar este déficit, lo cual, además, ha impedido e impide que los Administradores de la Educación Escolar puedan abocarse de manera más directa y efectiva a la gestión pedagógica, al destinar escasos tiempos para ello (Espínola, 2009). Pero no. La preocupación de casi todos los actores del proceso educativo, directo o indirecto, está centrada en cómo resolver los problemas diarios de caja. Casi una cuestión de sobrevivencia.

Por cierto que la pretensión, al relevar esta situación, y darle forma a este documento, es propositiva, y en ningún caso pretende minimizar la importancia de la gestión pedagógica en el proceso educativo. El problema de eficacia de los sostenedores de la educación escolar no tiene que ver con recursos solamente (Razcynski, 2012) y sin duda las funciones docentes y directivas, y lo que pasa en la sala de clases, son las variables más relevantes y sustantivas para mejorar la calidad de la educación escolar en Chile. Pero no asumir y afrontar la situación financiera de estos sostenedores seguirá limitando el alcance de los programas de desarrollo educativos, de los recursos destinados a ello, y la obtención de resultados positivos que nos lleven a ese estado de mejoramiento de la calidad de la educación escolar anhelado por todos los sectores.

2

Por otra parte, y aun cuando se encontrará más de alguna referencia de contexto sobre ellas, tampoco es pretensión de este documento analizar, ni mucho menos pronunciarse respecto de las propuestas estructurales sobre la Educación Pública Escolar que hoy están en la Agenda de la mayoría de los actores sociales y políticos del país. Y no es porque no nos parezca relevante abordar estas propuestas estructurales. Pero la urgencia de resolver la actual y creciente crisis financiera de las instituciones sostenedoras no permite esperar la implementación de estas propuestas, cuyos efectos serían de mediano y largo plazo, y, por lo tanto, no alcanzarían a impactar en la condición negativa que hoy le afecta a la gestión educativa escolar.

El propósito central de este documento es destacar las que, a nuestro juicio, son las principales causas de origen, contexto y operación de la situación financiera descrita. Y a partir de ello, orientar y fundamentar propuestas de acciones inmediatas y con efectos en el corto plazo. Estas propuestas, en lo referido al sistema educacional, no requerirían de grandes transformaciones estructurales, sino solo de voluntad y consenso político. Por su parte, en las propuestas referidas a las instituciones sostenedoras, solo necesitarán la decisión de implementar mejoras y mayor eficiencia en la operación y gestión interna (aun cuando a veces también se requerirá de voluntad política).

Con ello no pretendemos resolver integralmente la situación de financiamiento (o desfinanciamiento) de la Educación Escolar Pública, lo que seguramente tendrá como cauce

definitivo la implementación de algunas de las reformas estructurales que hoy se promueven en los medios sociales y políticos. Y tampoco es pretensión resolver solo por esta vía el desafío de mejorar la calidad de la Educación Escolar en Chile, lo cual es un objetivo mayor que involucra el esfuerzo y compromiso de todos los actores de la sociedad chilena.

Lo que sí esperamos es levantar elementos de análisis que pudieran ser aportes a diseños actuales y futuros sobre gestión financiera en la educación pública, y proponer acciones, con efecto financiero inmediato y de mediano plazo, que podrían ayudar a paliar y sobrellevar los efectos de la situación por la que hoy atraviesan las instituciones sostenedoras, hasta la implementación efectiva de las soluciones estructurales anunciadas. En otras palabras, y dados los largos tiempos que involucran procesos estructurales de este tipo, hacer que el enfermo sobreviva hasta que llegue la cura definitiva.

Este Documento está organizado en una primera fase de análisis de algunos elementos de contexto de la Situación Financiera en la Educación Municipal. Posteriormente, se revisarán las que, en nuestra opinión, son las principales variables que inciden o han incidido en esta situación financiera negativa, las que estarán clasificadas en Estructurales, de Gestión, y Socio Políticas (aun cuando esta última estará solo enunciada). Finalmente, el último apartado estará dedicado a las Propuestas que se derivan de este análisis.

ELEMENTOS DE CONTEXTO PARA RELEVAR SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS SOSTENEDORES DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL EN CHILE

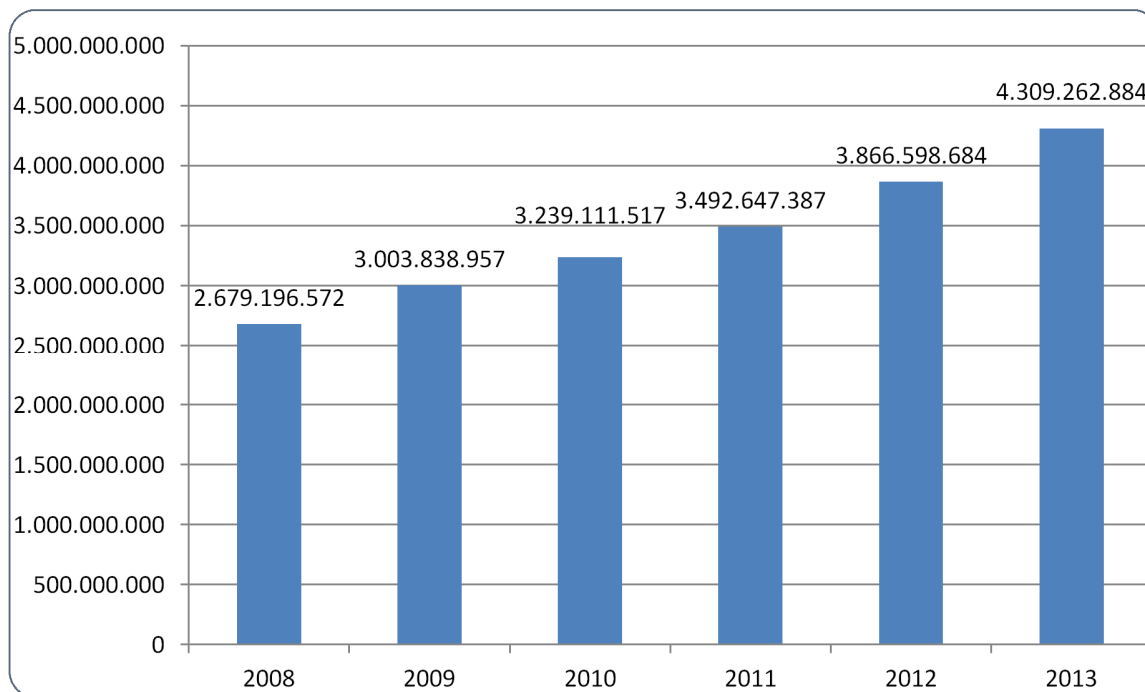
Antes de analizar algunas variables que inciden en el financiamiento de la educación municipal en Chile, haremos una breve referencia a algunas situaciones de contexto que condicionan la gestión financiera de las instituciones sostenedoras del sistema municipal.

Situación Financiera de las Instituciones Versus Condición Financiera del Sistema

Sin duda, es necesario partir haciendo una distinción importante. Una cosa es la situación financiera de las instituciones que administran la educación municipal en Chile, por cierto negativa y manifestada a través de la insuficiencia de recursos para afrontar sus costos operacionales y compromisos, y otra cosa es la condición financiera del sistema que provee los recursos, a saber, el Estado. Resulta contradictorio observar que a la falta de recursos suficientes para gestionar la educación municipal en los sostenedores, se antepone un volumen de recursos creciente y no siempre utilizado cabal y eficientemente por el sistema. A continuación observaremos cómo, desde el año 2008 al 2012, el sistema ha ido incrementando sistemáticamente los recursos destinados a este propósito (Cuadro N° 1 - Variación del Presupuesto de Educación Escolar), los ingresos al sistema de educación municipal también han aumentado (Cuadro N° 2 - Variación de Ingresos Educación Municipal), los aportes municipales y otros ingresos han aumentado (Cuadro N° 3 - Variación de ingresos Educación Municipal, por Items), y, sin embargo, la población de alumnos ha disminuido (Cuadro N° 4 - Variación Matrícula Sistema Escolar), y los resultados educativos no han tenido los logros esperables para tal inversión (Cuadros N° 5, 6 y 7 - Variación Resultados Educativos). Y al mismo tiempo, los déficit financieros de las instituciones que administran han crecido (como da cuenta la Propuesta de la Asociación Chilena de Municipalidades del pasado 29 de agosto de 2013). Toda una contradicción.

Cuadro N° 1: VARIACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN ESCOLAR

Presupuesto Ministerio de Educación - Subsecretaría de Educación, Miles de Pesos

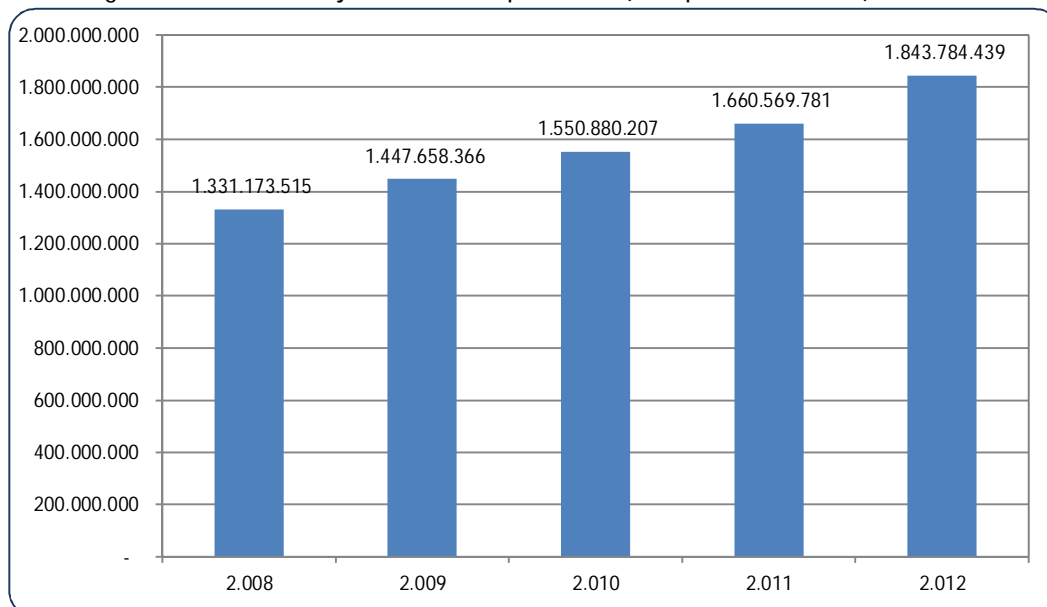


Fuente: Dirección de Presupuestos

PROGRAMAS: Subsecretaría de Educación, Programa de Infraestructura Educativa, Programa de Extensión de la Jornada Escolar, Mejoramiento de la Calidad de la Educación, Desarrollo Curricular y Evaluación, Supervisión de Establecimientos Educativos Subvencionados, Programa de Educación y Capacitación Permanente-Chile Califica, Recursos Educativos, Subvenciones a los Establecimientos Educativos, Gestión de Subvenciones a Establecimientos Educativos

Cuadro N° 2: VARIACIÓN DE INGRESOS EDUCACIÓN MUNICIPAL

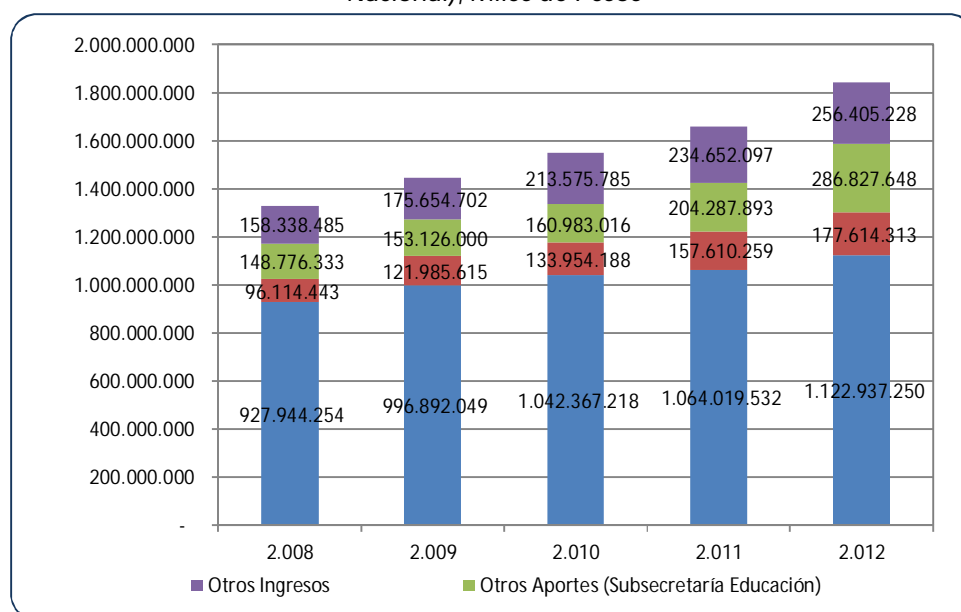
Total Ingresos, Balance de Ejecución Presupuestaria (Compilado Nacional), Miles de Pesos



Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Sistema Nacional de Indicadores Municipales S.I.N.I.M

Cuadro N° 3: VARIACIÓN INGRESOS EDUCACIÓN MUNICIPAL, POR ITEMS

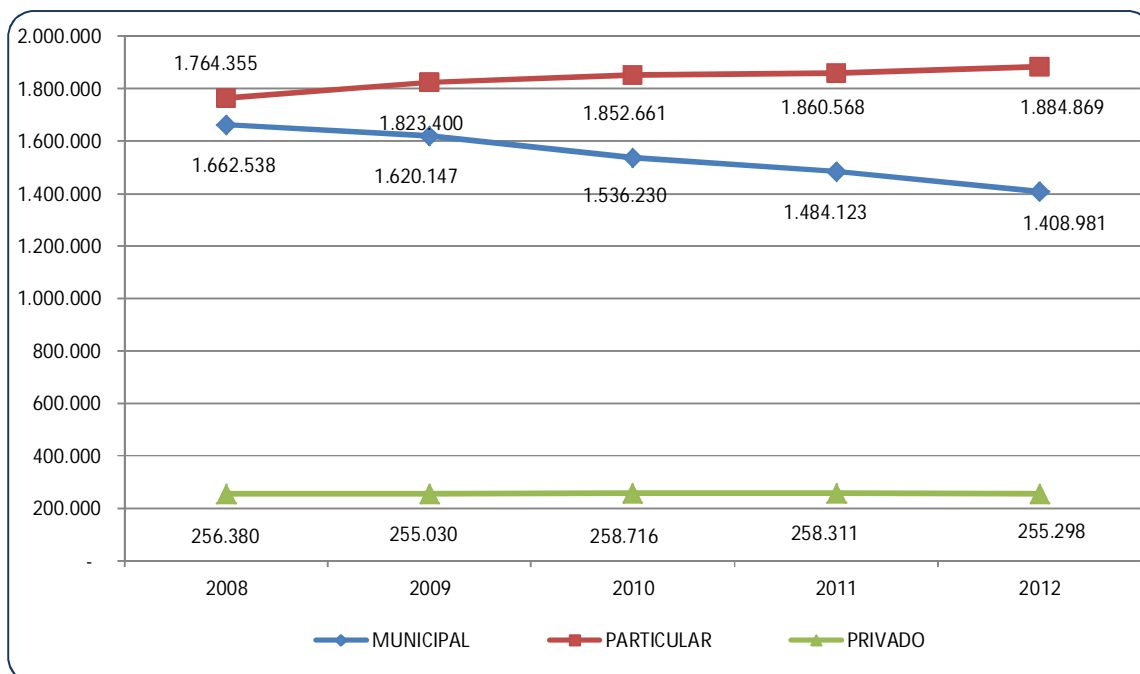
Total Ingresos, separados por Ítem de Ingreso, Balance de Ejecución Presupuestaria (Compilado Nacional), Miles de Pesos



Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Sistema Nacional de Indicadores Municipales S.I.N.I.M

Cuadro N° 4: VARIACIÓN MATRÍCULA SISTEMA ESCOLAR

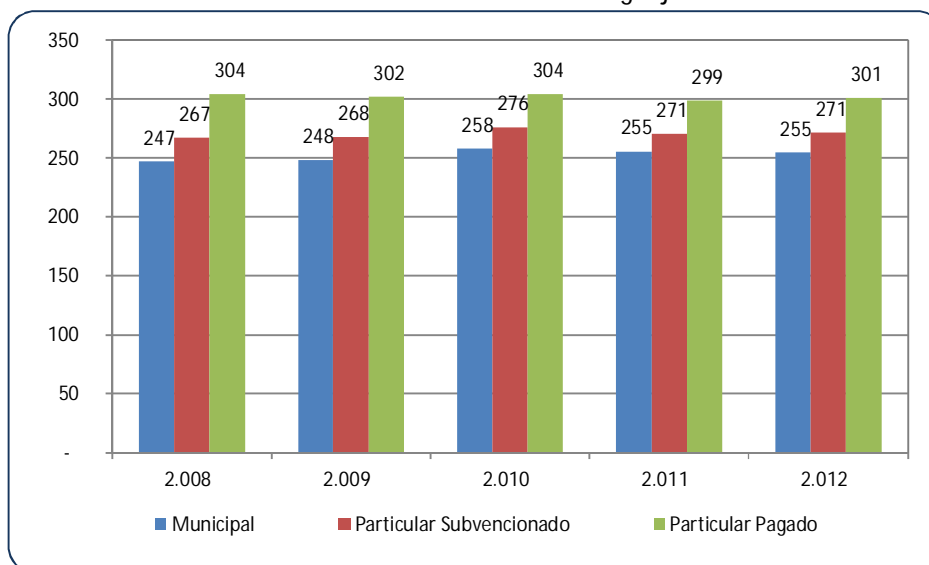
Alumnos matriculados en los establecimientos escolares, por tipo de Sostenedor



Fuente: Ministerio de Educación, Centro de Estudios

Cuadro N° 5: VARIACIÓN RESULTADOS SIMCE LENGUAJE

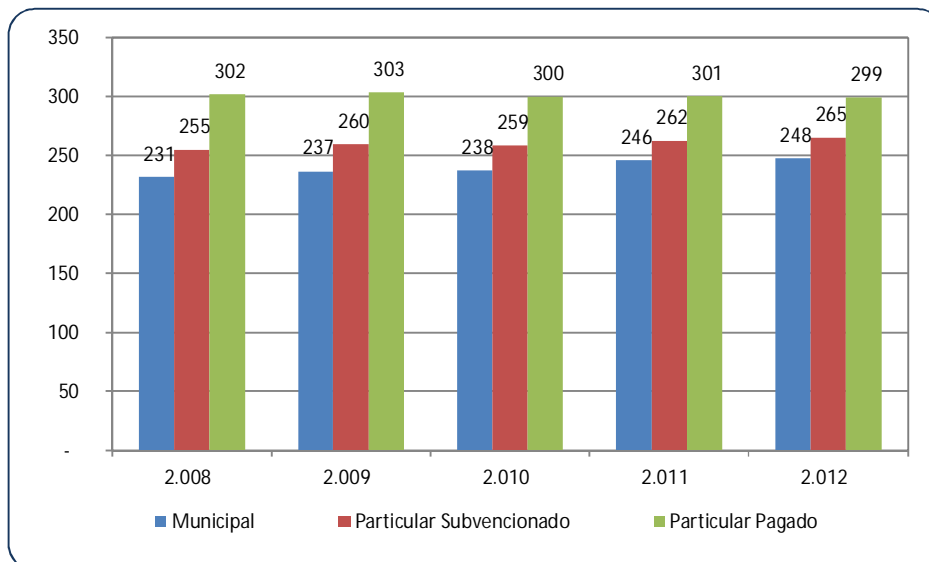
Promedio Simce 4° Básico Lenguaje



Fuente: Ministerio de Educación, Centro de Estudios

Cuadro N° 6: VARIACIÓN RESULTADOS SIMCE MATEMÁTICAS

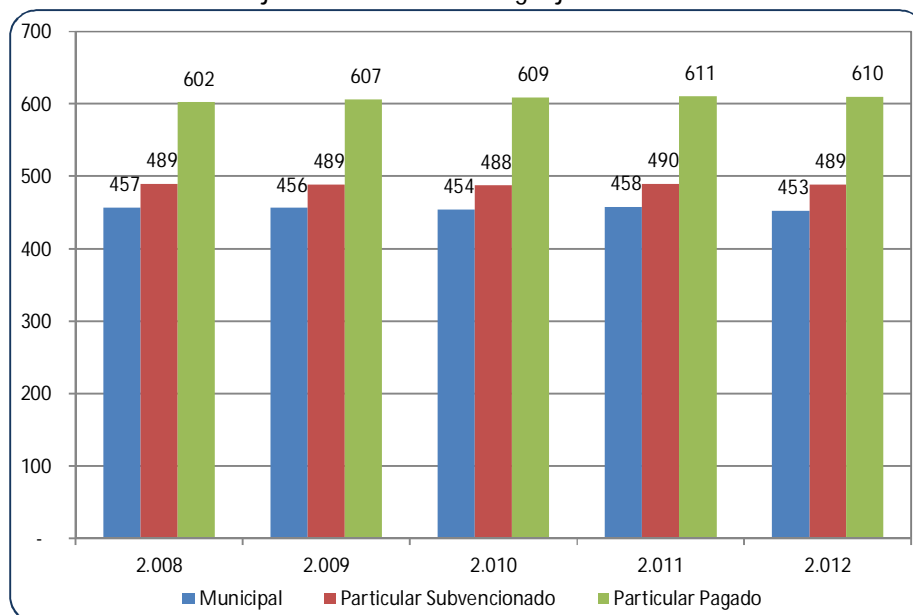
Promedio Simce 4° Básico Matemática



Fuente: Ministerio de Educación, Centro de Estudios

Cuadro N° 7: VARIACIÓN RESULTADOS PSU

Puntajes PSU Promedio Lenguaje – Matemática



Fuente: Ministerio de Educación, Centro de Estudios

Ingresos Suficientes para una Gestión de Calidad de la Educación Municipal

La idea que subyace en casi todos los análisis referidos a la gestión municipal de la educación, y, en particular, a la situación financiera de las instituciones que gestionan, es que los ingresos son insuficientes. Y que, por lo tanto, la solución es que estos se incrementen, traduciéndose ello en un requisito esencial para mejorar la calidad de la educación municipal.

Esta condición de desfinanciamiento (o de financiamiento insuficiente), sumado a los precarios resultados de los procesos educativos administrados por los sostenedores municipales, ha llevado, incluso, a sostener que los Municipios son ineficientes y poco idóneos para esta tarea, y que, por lo tanto, se debiera desmunicipalizar la educación pública (Educación Pública. ¿Fin al ciclo de la Municipalización? : Ceppe 2013; Propuesta Asociación Chilena de Municipalidades: agosto 2013)

Al respecto, es innegable que han existido y existen deficiencias importantes en la gestión municipal de la educación pública, las cuales debieran abordarse en procesos de mejoramiento efectivos. También es posible que existan opciones institucionales de gestión que den mejor respuesta en resultados que lo que hoy entrega la administración municipal. Sin embargo, no hacer un adecuado análisis de las causas que generan esta condición deficitaria de resultados, y, específicamente, del desfinanciamiento de las instituciones sostenedoras, podría llevar a un juicio no muy objetivo de la gestión municipal de la educación, y hasta comprometer la efectividad en la adopción de opciones distintas.

Lo anterior, referido a un eventual traspaso de la administración de la educación pública desde los Municipios a otras instituciones, cualquiera sea la naturaleza jurídica de estos últimos, podría implicar que muchas de las causas que hoy generan deficiencias en la gestión municipal, se arrastren a las nuevas instituciones que se definan, con el consiguiente efecto negativo en los resultados de todo orden. De hecho, una definición no menor, como lo veremos más adelante, en este eventual traspaso de administración, sería definir qué pasará con las deudas de arrastre que tienen hoy los DAEM y Corporaciones Municipales. Las asume el Estado (que también es una opción hoy en el marco de la gestión municipal), o se traspasan a las nuevas instituciones (con lo cual se traspasa también un lastre muy importante y determinante en la condición deficitaria de hoy).

Ingresos Corrientes Suficientes para Cubrir Gastos de Operación Corrientes

El concepto "corrientes" se refiere a la cantidad de ingresos a percibir en un mes de operaciones (ingresos corrientes), suficientes para cubrir los gastos de operación correspondientes al mismo mes (gastos corrientes).

La base de equilibrio del financiamiento de la educación escolar municipal (o de cualquier otra forma o institucionalidad de administración) debería estar sustentada en esta ecuación. Y así fue concebida en su origen, cuando se determinó el alcance de la subvención escolar en relación a la

estructura de costos predeterminada. Sin embargo, ya en esta instancia inicial no fueron considerados factores de diversidad de cada comuna, como, por ejemplo, tamaño de la misma, condiciones geográficas, matrículas, condiciones sociales y de acceso, y capacidades de gestión local, entre otras, lo cual afectaba la suficiencia de los valores asignados. Luego, a poco andar, en la primera parte de la década de los 80, el país se vio enfrentado a una severa crisis económica que tuvo un significativo efecto en el valor relativo de la subvención fijada (González, 2003), lo que generó la necesidad de que los Municipios tuvieran que hacer aportes adicionales. Pero estos no fueron suficientes, y aparecieron en esos años los primeros déficit financieros que se han mantenido y acentuado en el tiempo (Serrano y Berber, 2002). Esta condición de financiamiento base se mantuvo en el tiempo, hasta que recién en el año 2008, se promulga la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), la cual establece, aparte de más recursos, una condición de diferenciación (discriminación positiva) que se manifiesta en “compensar las desigualdades sociales de origen que afectan a los niños y niñas de los sectores más modestos, entregando un aporte adicional a los establecimientos que los acogen y comprometiendo con ellos una estrategia de mejoramiento educativo” (Mineduc, 2010). Sin embargo, a esas alturas ya se había incubado e instalado el germen de insuficiencia financiera que se mantiene en forma creciente y sostenida hasta hoy.

Más adelante, en el análisis de variables, abordaremos diversas situaciones que han sido fuertemente incidentes en este desequilibrio, y que son necesarias tener en cuenta para cualquier proceso de mejoramiento de la gestión financiera de la educación escolar pública.

Focalización de Recursos

A partir de la suficiencia de recursos del sistema ya evidenciada en Cuadro N° 1, y de la insuficiencia de recursos en la administración de las instituciones sostenedoras, es posible inferir un problema de focalización en la destinación de los recursos, los cuales, por razones obvias, son de uso específico.

Efectos de Deudas de Arrastre

La existencia de deudas de arrastre que tienen casi todas las comunas, con el consiguiente efecto en el flujo mensual (alimentado solo con recursos para la operación corriente), produce un desequilibrio natural que, además, se va acentuando día a día. Ello ocurre, entre otras causas, por los costos financieros asociados a esas deudas, los descuentos por anticipos de subvenciones y retenciones de todo tipo, y las sanciones por incumplimientos de todo orden que se traducen o en mayores egresos por servicios de deudas, o en menores ingresos derivados de descuentos y retenciones, generando con ello un círculo vicioso, y casi perverso, que amplifica el desequilibrio financiero

Con esta evidencia, se produce la paradoja de que muchas de estas instituciones tienen problemas hasta para cancelar los consumos básicos, y, por otro lado, tienen importantes saldos en caja correspondientes a recursos SEP (aunque a veces sean solo nominales). De igual forma, programas importantes creados para el mejoramiento de la gestión, como el FAGEM, o el Fondo de Revitalización, se desnaturalizan, pudiendo hoy ser destinados casi íntegramente a pagar deudas previsionales u otras. O también, el que a veces se legisle excepcionalmente para quitarle la condición punitiva, aunque sea en forma parcial, al uso de recursos SEP en otros fines educativos no contemplados en su cuerpo legal (como por ejemplo pagar sueldos, leyes sociales, o más aún, cancelar los consumos básicos posibilitando con ello el funcionamiento de la escuela). Todo ello configura un cuadro que hace necesario sincerar, de una vez por todas, esta situación, y abordar, de manera frontal y definitiva, el impacto de las deudas de arrastre (flotante) en la condición financiera de las instituciones que administran la educación municipal. No hacerlo implicará que, por más recursos que se destinen para la operación, y por más voluntad que le pongamos a la acción, las posibilidades de éxito son bastante limitadas.

VARIABLES QUE INCIDEN EN LA GESTIÓN FINANCIERA DE LAS INSTITUCIONES SOSTENEDORAS DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

Abordaremos a continuación tres tipos de variables que, en nuestra opinión, han incidido significativamente en la situación de desfinanciamiento evidenciada en las instituciones que administran la educación municipal. Veremos que algunas se repiten en más de una categoría, precisamente por sus orígenes y/o sus efectos. Estos tres tipos de variables son:

1. Variables Estructurales
2. Variables de Gestión
3. Variables Socio – Políticas

VARIABLES ESTRUCTURALES

Aquí nos referiremos a los factores que derivan de condiciones normativas u obligatorias del sistema educacional, y que solo podrían ser modificadas por cambios estructurales del mismo.

Recursos Insuficientes para Financiar la Gestión Educativa Municipal

Es evidente que si la situación representada es que no hay recursos suficientes para pagar todos los costos y compromisos existentes, la solución inmediata es que se produzcan más ingresos.

Tantos como para pagar la operación y todas las deudas vigentes. Y con ello, obviamente, se resolvería el problema.

Y en ese plano surge insistentemente, en todos los sectores, el llamado y la propuesta a incrementar los ingresos, como forma y condición *sine qua non* para resolver el problema de desfinanciamiento de la Educación Municipal en Chile

Pero ¿eso resolverá las causas que generan estos déficit?; ¿la solución de la condición deficitaria de la gestión municipal de educación se resuelve solo con más ingresos?

Creemos que no. Hay otras variables inherentes al proceso de gestión educacional que tensionan y sensibilizan la situación financiera de los Municipios y Corporaciones Municipales y que no están siendo suficientemente relevadas y consideradas. Y mucho menos tratadas. Y si bien no suscribimos plenamente que la baja de matrícula en la educación municipal no puede sino explicarse por factores de gestión y calidad (Paredes y Pinto: 2009), si coincidimos con la referencia de que la falta de eficacia de los sostenedores no tiene que ver con recursos solamente (Razcynski, 2012).

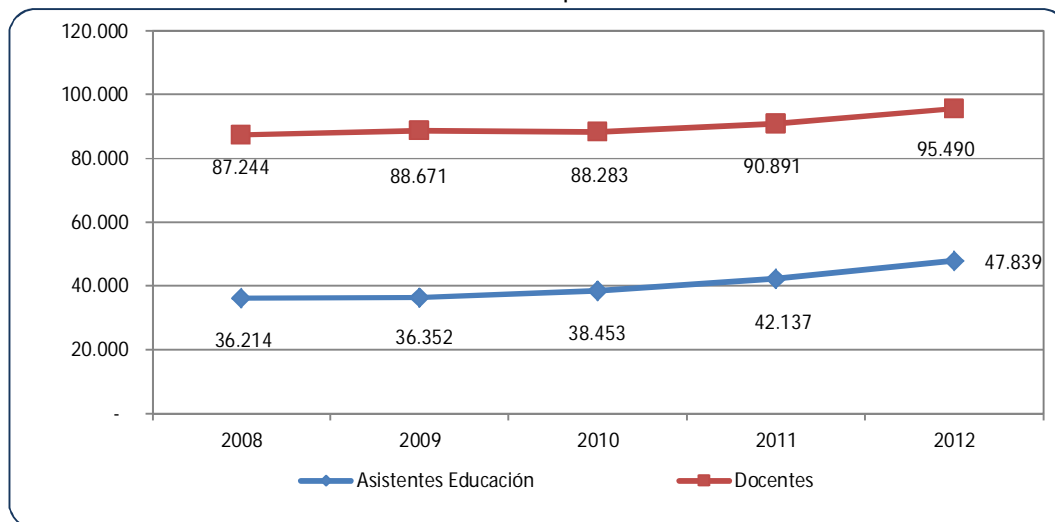
Sin duda que hay casos extremos, y en los cuales, seguramente, serán necesarias medidas excepcionales. Pero si se abordara, realmente, y a la brevedad, la situación de las deudas de arrastre, y se ajustaran, a una mayor efectividad y eficiencia, algunas prácticas de gestión que trataremos más adelante, mejorarían ostensiblemente las condiciones de administración financiera de estas instituciones. Y en esto no queremos parecer ni ligeros ni ingenuos, pues tenemos conciencia del contexto social y sobre todo político en el que opera el sistema de educación municipal en Chile, y de la forma como muchas decisiones, más allá de la fuerza, validez y sustentabilidad de los antecedentes y argumentos expuestos, se pueden ver condicionadas. Sin embargo relevamos la posibilidad cierta de que puede haber una mejora en las condiciones de administración financiera, si existe efectivamente voluntad para ello. De todo tipo, y de todos los actores involucrados.

Relación Costos Fijos Versus Ingresos Variables

Si bien esta condición de desequilibrio financiero estructural no es absoluta (coexisten también, como lo veremos más adelante, factores de gestión y de contexto socio – político), es de fuerte impacto. Sobre todo si la tendencia ha sido al aumento de la base de los costos “fijos” (que por lo tanto se han transformado, paradójicamente, también en variables), evidenciada en incrementos sostenidos de las plantas docentes y no docentes (Cuadro N° 8 – Variación Personal Educación Municipal), por ejemplo. Y, por otro lado, la disminución, también sostenida, de la matrícula (Cuadro N° 4), y, por ende, de la asistencia, elemento base del ingreso.

Cuadro N° 8: VARIACIÓN PERSONAL EDUCACIÓN MUNICIPAL

Cantidad de Funcionarios de Educación por Docentes y Asistentes de la Educación, Educación Municipal

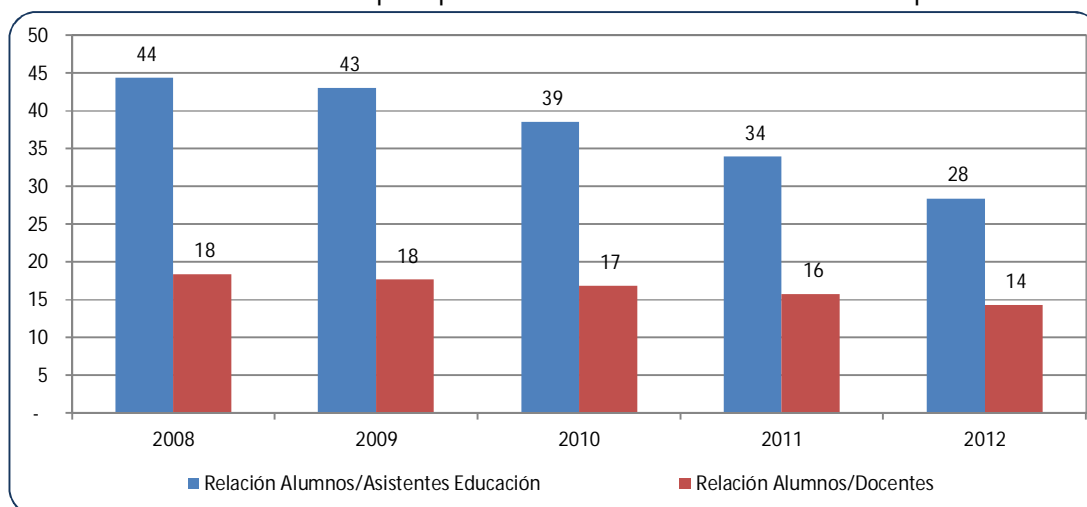


Fuente: Ministerio de Educación, Centro de Estudios

Ilustrativo de este efecto es la variación que ha experimentado la relación alumnos/docentes y alumnos/asistentes de la educación desde el año 2008 hasta el año 2012 (Cuadro N° 9 – Variación relación Alumnos Personal), situándose, en este último año, en 14 alumnos por docente, y 28 alumnos por cada asistente de la educación. Sin embargo, también ilustrativo del fuerte impacto que tiene la condición descrita es observar, por ejemplo, que existen establecimientos educacionales urbanos cuya relación alumnos/docentes ni siquiera alcanza a 6.

Cuadro N° 9: VARIACIÓN RELACIÓN ALUMNOS PERSONAL

Relación Alumnos por tipo de Profesional de la Educación Municipal



Fuente: Ministerio de Educación, Centro de Estudios

Pero no son las variaciones de las plantas docentes y no docentes las únicas causantes de la mantención, e incluso, incremento de los costos fijos. Los cargos por deudas de arrastre, tanto en el servicio de la deuda, como en los costos financieros asociados, la mantención de infraestructura, entre otros, constituyen también cargos significativos que amplían la brecha con los ingresos, cada vez más menguados por las bajas de matrícula (y acentuados con las variaciones de asistencia producto de las movilizaciones estudiantiles). De hecho, tan sensible como la situación de plantas docentes y no docentes descritas, lo son el sobredimensionamiento de la infraestructura, producto de la baja de matrícula.

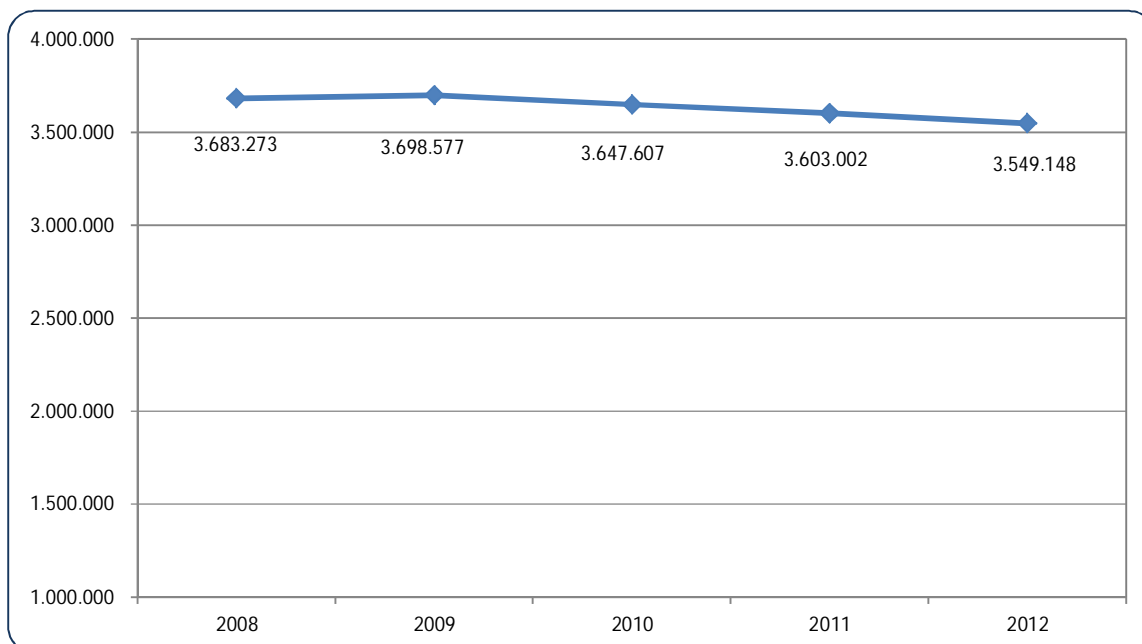
Esta es una parte significativa del análisis, y de mucha sensibilidad. Lo cierto es que la condición estructural de estas variables ya está bastante morigerada, y la movilidad de los docentes y no docentes (y por lo tanto el tamaño de las plantas), como así también el decidir mantener funcionando colegios o cursos con baja matrícula, hoy están más condicionadas por factores sociales, políticos y económicos (financiamiento de retiros) que por factores normativos. Con todo, no es relevante, para este análisis, el abordar la eventual legitimidad, pertinencia o procedencia de esta condición, ni mucho menos asumir juicios de valor sobre ella, sino solo evidenciar lo que resulta obvio: que es imposible sostener un presupuesto de operación corriente equilibrado, si el costo de operación se mantiene, y peor aún, sube, y los ingresos de operación bajan en forma sostenida.

Condiciones de la Competencia: Colegios Particulares Subvencionados

Las cifras son incontrarrestables. Del total de disminución de matrícula experimentada por la educación municipal desde el año 2008 al 2012, correspondiente a 253.557 alumnos (Cuadro N°4), 120.514 fueron absorbidos por la educación particular subvencionada (47,5%). La diferencia corresponde a una disminución de la población escolar por razones demográficas, la que en todo caso ha sido casi íntegramente asumida por la educación municipal (Cuadro N° 10 – Variación Población Escolar).

Cuadro N° 10: VARIACIÓN POBLACIÓN ESCOLAR

Alumnos matriculados en los Establecimientos Escolares



Fuente: Ministerio de Educación, Centro de Estudios

Y uno de los factores que innegablemente ha incidido para este traspaso de matrícula de la educación municipal a la educación particular subvencionada son las condiciones de gestión de los establecimientos particulares subvencionados, natural y normativamente más favorables que la de los establecimientos con gestión municipal (Bertoglia, Rajczynski, Valderrama – 2011). En ese sentido, el no tener las rigideces en la administración de los recursos humanos, el poder seleccionar alumnos, el poder discriminar respecto de cobertura en zonas “no rentables”, y, últimamente, no ver afectado su funcionamiento por las movilizaciones estudiantiles, les ha permitido tener menos restricciones operativas y más flexibilidad y mejores condiciones para la gestión, haciendo su oferta más atractiva, frente a las múltiples dificultades de operación y funcionamiento de los establecimientos municipales.

Sin embargo, rescatemos que, aún en esas circunstancias, esta mayor cobertura de la educación particular subvencionada, e incluso esas mejores condiciones de gestión descritas, no necesariamente se han traducido en mejores resultados educativos por sobre la educación municipal (Cuadros N° 5, 6 y 7). A lo menos no en la proporción que se podría inferir dada las circunstancias consignadas. Y ello podría abrigar esperanzas y expectativas para que, en la medida que se resuelvan algunas de las condiciones desfavorables en que se mueve la gestión de la educación municipal hoy, se pueda avanzar hacia una oferta educativa más atractiva y de mejores resultados que permita recuperar parte de la matrícula perdida

Decisiones centralizadas. Efectos descentralizados

No son pocos los casos donde decisiones tomadas en el nivel central del Sistema, Ministerio de Educación, u otras derivadas de programas específicos, nuevas disposiciones legales, cambios normativos o acuerdos con algunos gremios, le representan a las instituciones sostenedoras mayores costos y desembolsos, los cuales deben cubrir con los mismos recursos para operación, ya disminuidos. Un buen ejemplo de esto es el proyecto de ley actualmente en el Congreso que renueva la vigencia de la ley N° 19.648 de 1999, sobre acceso a la titularidad de los docentes a contrata en los establecimientos públicos subvencionados. Su aprobación, en los términos actualmente en discusión implicaría para las instituciones sostenedoras un incremento importante en sus costos, sin que la mencionada ley contemple recursos adicionales para tal efecto.

De igual forma, la recepción y puesta en funcionamiento de diversos bienes, maquinarias, implementación de distinto tipo, a título gratuito, pero sin una adecuada regulación interna, suele provocar costos y desembolsos no previstos, los cuales, además, no siempre se traducen en beneficios reales para la institución.

Otro efecto importante de disposiciones emanadas del nivel central se deriva del observar como el propio sistema va acentuando su condición deficitaria, al autocastigarse con sanciones de efecto financiero que agudizan la insuficiencia de sus flujos operativos. Ejemplos ilustrativos de aquello son las multas cursadas por la Superintendencia de Educación (casi 2 mil millones de pesos en los últimos doce meses), y que son descontadas del ingreso mensual, y las retenciones de subvención por discrepancias y por deudas previsionales (casi 71 mil millones de pesos entre mayo 2012 y agosto 2013). En este último caso un ejemplo paradójico es constatar casos de instituciones sostenedoras donde las retenciones alcanzan hasta un 70% de la deuda capital de cotizaciones previsionales. Y ojo, que la retención no se actualiza, pero la deuda previsional si se incrementa con reajustes, multas e intereses, ampliando cada vez más la brecha.

Variables de Gestión

Aquí nos encontraremos con variables cuyo tratamiento, a diferencia de las estructurales, está más dentro del ámbito de acción de la propia organización. En otras palabras, su solución, o, a lo menos, la moderación de sus efectos, está más al alcance de lo que pueda hacer la propia organización. Y esto no es menor. Pero requiere de voluntad. Y a veces hasta de voluntad política.

Conocimiento de su Institucionalidad. Naturaleza Jurídica. Obligaciones y derechos

Es indispensable que exista, al interior de la organización, un conocimiento amplio de su propia institucionalidad y, principalmente, de sus obligaciones y derechos. Lo anterior, si ya era relevante para poder conocer, manejar y operar distintas formas de incremento de ingresos o eficiencia en

los gastos, hoy ha adquirido una dimensión mucho más visible, con las sanciones que está aplicando la Superintendencia de Educación, las cuales, por cierto, es necesario evitar.

Especial importancia tiene en este apartado, la condición jurídica de las Corporaciones Municipales (que tienen aproximadamente el 35% de la administración de la educación municipal), las cuales, por tener una naturaleza jurídica de derecho privado, tienen un campo de acción más amplio que los Departamentos de Educación Municipal. Por ello, e independiente de las restricciones que le impone el trabajar con recursos públicos, tienen facultades operativas que le dan más movilidad en cuanto a la gestión. En tal condición, pueden contratar con menos restricción, pueden prestar servicios, pueden establecer redes, pueden acceder a beneficios como la bonificación de mano de obra, y en particular, hacer uso del beneficio tributario de la franquicia para capacitación (aun cuando ello también le impone obligaciones), ente otras condiciones distintivas de su situación jurídica.

Un elemento fundamental entonces para generar instancias que permitan acceder a otras opciones de financiamiento, a resguardar las propias, o a asegurar equilibrio en sus gastos, es el saber el alcance y límite de sus acciones, cuáles son sus obligaciones y, principalmente, saber utilizar y defender sus derechos. De hecho, en las Corporaciones Municipales, la hibridez de su institucionalidad les obliga a estar siempre atentos a definiciones, decisiones, observaciones e incluso sanciones relacionados con su actuar, existiendo innumerables casos y ejemplos de acusación de faltas, incluso con efectos pecuniarios, que pudieron y debieron defenderse, pero por desconocimiento no se hizo, o no se hizo bien, generando con ello jurisprudencias que poco a poco han ido estrechando su campo de acción (la restricción para el acceso a crédito es un buen ejemplo de ello).

Matrícula y Asistencia

Independiente de haber sido consideradas como variables "estructurales", la retención y/o aumento de matrículas y el aumento de asistencia aparecen también en el apartado de variables de gestión. La razón de ello es que su comportamiento también está sujeto a buenas prácticas de gestión. Elementos como: a) la obtención de buenos resultados, b) proyectos educativos consistentes, c) una adecuada convivencia escolar, d) estrategias y metodologías educativas acordes con la realidad actual, e) ofertas atractivas de actividades complementarias, e f) incluso el aplicar estrategias de "marketing" para incentivar demanda, sin duda impactarán positivamente en la matrícula y/o asistencia, con el consiguiente efecto positivo en cuanto a ingresos.

Optimización del uso de los Recursos Disponibles en el Sistema

Frente al ambiente generalizado de falta de recursos en el sistema de educación municipal, resulta contradictorio observar que, en ocasiones, los fondos disponibles no son bien utilizados (o ni siquiera son utilizados), generando efectos importantes en la adecuada y oportuna asignación de

los recursos, e incluso produciéndose mermas importantes, en desmedro de otras necesidades no cubiertas.

A modo de ejemplo significativo, trataremos los siguientes:

- *Planificación de uso de recursos conforme disponibilidad, objetivos y normativa que les rige.*

Existiendo diversas afluentes de recursos financieros, una de las situaciones observadas es la falta de planificación en el uso de los mismos. Se tiende a manejar localmente cada programa o línea de financiamiento, sin considerar la integralidad del proceso. Dicho de otra forma, los objetivos de los programas de mejoramiento de gestión administrativa y financiera y los objetivos de los programas de mejoramiento pedagógico, no necesariamente “conversan” y convergen. Así, por ejemplo, una misma acción podría ejecutarse dos y hasta tres veces, sin que las partes lo sepan, y sin que los resultados necesariamente sumen en pos del objetivo de mejoramiento del resultado educativo.

Otro ejemplo muy significativo es no considerar el efecto financiero en la formulación de los planes de mejora, y en la forma como se puede generar complementariedad entre el cumplimiento de los objetivos pedagógicos y el adecuado uso de los recursos financieros, sin transgredir la normativa vigente. Una muestra de ello es como, a partir de las disposiciones de la nueva Ley de Convivencia, y previa reformulación de los planes de mejora, se pueden imputar a SEP costos asociados a remuneraciones de personal no docente que trabaja en el ámbito de la convivencia, que seguramente están financiados con subvención normal.

Por último, cabe consignar acá la situación de una buena parte de las Corporaciones Municipales en relación con la franquicia tributaria para capacitación. El año 2012, y respecto de excedentes del año 2011, dejaron de utilizar alrededor de \$ 1.200.000.000 (Un mil doscientos millones de pesos) que podrían y deberían haber sido utilizados efectivamente en fortalecer las capacidades y habilidades de la planta docente y no docente de la administración de educación pública.

- *Tratamiento de licencias médicas*

Si bien en los dos últimos años ha habido una mejora en los procesos de recuperación de licencias médicas, todavía subsisten ciertas distorsiones tanto de registro, control y recuperación efectiva y oportuna de los recursos, lo cual impacta negativamente en los flujos financieros.

Un estudio realizado el año 2010 por Chileduc indicó que la siniestralidad anual en la educación municipal alcanzaba, en promedio, el equivalente de 0,9 a 1 planilla mensual anual. Esto implicaba que la planilla mensual tenía un efecto de pagos correspondientes a licencias médicas equivalentes a 1/12, (aproximadamente 8% de la planilla). Una actualización parcial realizada a

finis del año 2012 confirmó casi el mismo nivel de siniestralidad, si bien indicó que había ejemplos de mejoras en la recuperación, pero no era todavía una situación generalizada.

Dadas esas consideraciones, subsisten hoy día dos efectos complementarios del tratamiento de las licencias médicas, ambos contaminados por las carencias de sistemas de registro y control apropiados:

1. Los dineros no recuperados de licencias médicas emitidas a la fecha (y otros efectos colaterales), con el límite de la prescripción a 5 años, y el límite de estar habilitadas para cobro (aproximadamente el 35% de la siniestralidad total).
2. La habilitación y cobro oportuno del 100% de las licencias médicas (y otros efectos colaterales) cursadas y pagadas en un mes calendario. Si consideramos el efecto del orden del 8% (equivalentes aproximadamente a 8 puntos porcentuales de asistencia), el impacto es significativo, y podría recuperarlo íntegramente si lo presenta a cobro dentro del mes calendario, ya que la ley establece que se debe cancelar dentro de los diez días del mes siguiente. Sin embargo, ni se recupera el 100% ni tampoco en forma inmediata, generando con ello un desfase y hasta una pérdida de recursos importante.

De todas maneras, si tomamos en consideración que el promedio de licencias médicas rechazadas alcanza a un 22% (información del sistema), le agregamos a ello una no recuperación habilitada también promedio del orden de un 35%, y lo contrastamos con la incidencia aproximada de un 8% de los pagos de remuneraciones correspondientes a personal con licencia médica, el efecto neto en la planilla mensual alcanzaría al equivalente de poco más de 4 puntos porcentuales de asistencia. El efecto en los costos (egresos) todavía se podría regularizar en parte hacia atrás, pero claramente se puede regularizar íntegramente hacia adelante si se administra adecuadamente este proceso y se corrigen prácticas administrativas al efecto.

Capacidad de Generar Recursos Adicionales

Uno de las instancias poco explotadas por las instituciones que administran la Educación Municipal en Chile es el uso de las opciones que tienen para acceder a financiamiento complementario, tanto dentro como fuera del Sistema Educacional. Por cierto que se requiere de un conocimiento sobre estas opciones y de la forma como operan, pero dada la gama de posibilidades y recursos disponibles, por supuesto que se justifica cualquier esfuerzo en tal sentido.

En un contexto de precariedad financiera, y con permanentes requerimientos de más recursos, impresiona observar la baja utilización de estas opciones, evidenciada en una ejecución presupuestaria acotada cuando se trata de recursos públicos, y pocas acciones vinculadas con gestión de proyectos o conformación de redes de apoyo con privados (RSE y leyes de donaciones, por ejemplo).

Un ejemplo ilustrativo de lo anterior, entre tantos otros, lo constituye la opción de recurrir al Subsidio al Transporte Escolar Terrestre, administrado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el cual permite a las instituciones sostenedoras cubrir gastos de transporte de los alumnos con dificultades de acceso, por razones de aislamiento geográfico o condición social.

Gestión de Gastos

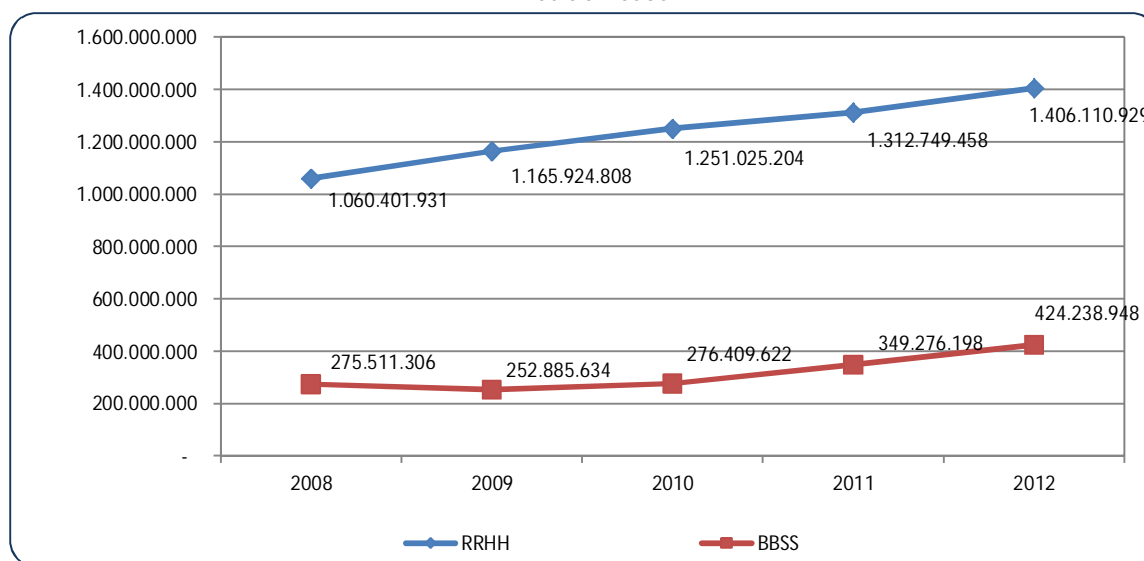
Si bien ya hemos abordado el gasto más significativo de la gestión educacional (remuneraciones), no podemos soslayar el tratamiento y la necesidad de control de los restantes gastos. No tienen la misma incidencia, por cierto, pero su cuidado es relevante no solo por su significancia financiera, sino que también porque en muchos casos su carencia puede implicar la paralización de las actividades, con el consiguiente condicionamiento del proceso educativo.

Y no es menor el efecto, pues hoy los otros gastos distintos de Recursos Humanos alcanzan un 23% en relación al total de gastos del sistema (Cuadro N° 11 – Relación Gastos RRHH Otros Gastos), lo que hace mucho más relevante el contar con procedimientos y controles que no solo aseguren la suficiencia, sino también la pertinencia de dichos gastos. Revisar razonabilidad de consumos básicos en relación a planta y matrícula, por ejemplo

De todas maneras, es importante destacar que parte de ese 23% seguramente está determinado por servicios de deudas (pasivos) no registrados.

Cuadro N° 11: RELACIÓN GASTOS RRHH OTROS GASTOS

Total Egresos, por Tipo de Egreso, Balance de Ejecución Presupuestaria (Compilado Nacional), Miles de Pesos



RRHH: Recursos Humanos, BBSS: Bienes y Servicios - Fuente: Ministerio de Educación, Centro de Estudios

Sistemas de Información y Control Adecuados y Oportunos

La lógica imperante en la mayoría de las instituciones sostenedoras es contar con sistemas y/o herramientas de información cuyo propósito es responder a exigencias normativas, más que el contar con información que les permita gestionar de manera más efectiva y eficiente sus recursos y objetivos. De esta forma, sistemas contables, de rendiciones de cuenta, y otros registros complementarios operan sobre la base del mínimo de exigencias para responder a organismos reguladores como el propio Ministerio de Educación, la Contraloría General de la República, el Consejo de Transparencia, el Servicio de Impuestos Internos, y últimamente, en mayor medida, la Superintendencia de Educación. Pero son pocos los casos, todavía, en que los sistemas de información son diseñados y utilizados como herramienta esencial para el control, evaluación y toma de decisiones en la organización.

De esta forma, sin información, y nos referimos a información clara, veraz y oportuna, se hace muy difícil planificar, controlar, proyectar. De hecho, si asumimos el sistema de información contable como la fuente de información más directa y representativa de la situación financiera y de endeudamiento de una Corporación o DAEM, nos encontramos con muchos casos donde ni los ingresos informados corresponden efectivamente a los devengados (caso subvenciones disminuidas por retenciones de deudas y multas, y recuperación de licencias médicas tratadas como ingresos), ni los egresos informados corresponden a todos los gastos efectivamente realizados y devengados en el período correspondiente (pagos de pasivos no contabilizados, pagos de licencias médicas registradas como gasto de personal), ni los pasivos informados corresponden a las deudas efectivas y vigentes a la fecha (deudas por anticipo de subvenciones no registradas como pasivos, entre otras omisiones similares). Se entenderá lo difícil que se torna la gestión financiera con ese nivel de información, y el efecto distorsionador que tiene para el sistema en su conjunto. De hecho, y a pesar de que la condición de déficit financiero o endeudamiento de las instituciones sostenedoras es uno de los temas centrales de este Documento, no ha sido posible consignar datos fidedignos y representativos de estas deudas, precisamente por esta condición deficitaria de los sistemas de información de las propias instituciones. De esto da cuenta, también, la propia Asociación Chilena de Municipalidades en su documento del pasado 29 de agosto de 2013, cuando señala que "Los registros de información no permiten saber las deudas con proveedores, servicios básicos o relacionadas con las remuneraciones (previsionales)".

A partir del consenso que genera el desafío de mejorar la calidad de la educación escolar en Chile, y asumiendo los magros resultados alcanzados por la actual gestión municipal, desde los distintos sectores sociales y políticos del país han surgido variados análisis, reflexiones y sugerencias orientadas a alcanzar estas mejoras. Y ello se ha acentuado en la coyuntura de las próximas elecciones presidenciales y parlamentarias, generándose desde las candidaturas diversas declaraciones y propuestas que, considerando las distintas visiones políticas y sociales de cada uno, tienen como foco el optimizar la gestión y resultados de la educación escolar.

Sin embargo, casi todos los puntos de vista sobre la materia, con mayor o menor grado de radicalización, apuntan a cambios profundos y estructurales, los cuales, necesariamente, tendrán un proceso de elaboración, maduración, negociación, implementación y efectos, a lo menos a partir de un mediano plazo. Y hasta que ello ocurra, se requiere mantener el sistema funcionando en las mejores condiciones posibles. La situación financiera ya descrita largamente en este documento requiere ser abordada de inmediato, so pena de seguir acentuando el déficit, seguir perdiendo recursos públicos de la educación, seguir debilitando la institucionalidad del sistema, seguir incrementando los costos de operación, y sobre todo, seguir subordinando la eficacia y eficiencia de la gestión educacional, y como consecuencia, el desarrollo de los niños y jóvenes que hoy están en el sistema, a los desequilibrios financieros de las instituciones sostenedoras.

Hasta que no sean realidad las reformas estructurales anunciadas se requiere que la institucionalidad actual no solo sobreviva, sino que mejore sus condiciones de gestión. En ese orden, y sea cual sea la institucionalidad futura de la educación escolar pública en Chile, y la forma como esta se financie, es imperativo, a nuestro juicio, abordar hoy el efecto de las deudas de arrastre en los flujos corrientes de las instituciones sostenedoras, y concebir las prácticas de gestión que aseguren un control y uso eficiente de los recursos financieros asignados a la gestión educativa escolar. Con ello no solo estaríamos integrando a la solución a la actual población escolar, sino que también iniciaríamos desde ya el necesario proceso de saneamiento de la gestión financiera que requerirá cualquier forma de gestión futura de la educación escolar pública.

A continuación, expondremos algunas propuestas en tal sentido:

Impacto del Servicio de la Deuda de Arrastre en el Flujo Corriente

Es público y evidente que casi todas las instituciones sostenedoras de la educación escolar municipal tienen deudas de arrastre, las cuales tienen que ser pagadas con los mismos y únicos recursos financieros que estas entidades reciben mensualmente para cubrir sus gastos corrientes. Asimismo, ya hemos analizado que la mantención e incremento de los costos fijos, contrastados con la severa disminución de los ingresos variables, representada por la baja sostenida de

matrícula, ya produce un desequilibrio del flujo financiero. Si a eso agregamos el tener que servir mensualmente deudas que derivan de períodos anteriores, por cierto que esta carga agudiza el desequilibrio financiero haciéndolo insostenible, y con una proyección exponencial cada vez más sensible. Así, el resolver el mecanismo de ingreso que permita cubrir los costos de operación mensuales es una necesidad, pero el buscar un mecanismo que se haga cargo de la deuda de arrastre es un imperativo para sanear, ayer, hoy o mañana, el flujo financiero operativo de las instituciones sostenedoras.

Y no es menor, pues los efectos, todos negativos, son variados, como lo veremos a continuación:

1. Tener que usar recursos del ingreso mensual, ya castigado, para pagar deudas de arrastre (de periodos anteriores).
2. La existencia de déficit financiero trae como efecto la insuficiencia de recursos para cancelar compromisos operacionales, como, por ejemplo, las retenciones previsionales. Pues bien, al no cancelar estas retenciones, se incrementa el monto de la obligación por efecto de los reajustes, multas e intereses, pero, además, se generan retenciones a la subvención, multas de la Superintendencia, y hasta retenciones de otros ingresos de las instituciones sostenedoras ordenados por Tribunales de Justicia. En esas condiciones, y considerando que hay casos de sostenedores en que las retenciones hechas por el Ministerio de Educación alcanzan hasta casi un 70% de la deuda capital, si se suman las multas cursadas por este mismo concepto y las retenciones ordenadas por Tribunales de Justicia, el efecto en el flujo alcanza hasta casi un 80 o 90 por ciento. Entonces, si ya era difícil pagar la deuda original con los recursos corrientes, con este efecto se torna casi imposible.
3. La necesidad de que los principales gestores de la educación municipal deban dedicar gran parte de su tiempo a administrar los déficits financieros, relegando a un segundo término la gestión educacional propiamente tal. Se entenderá lo complejo y pernicioso que es esto para el anhelado mejoramiento de la calidad de la educación.
4. La exposición, casi inducida por las circunstancias, de hacer uso indebido (definido por la normativa de derecho público que les rige) de recursos financieros destinados a fines específicos. Es paradójico que a veces no se puedan cancelar consumos básicos, y por otro lado se tengan importantes saldos en cuentas corrientes con propósitos predefinidos en su propia norma.

Pero, ¿cuánto es la deuda de arrastre que tiene el sistema municipal de administración de la educación escolar? Para dar adecuada respuesta a esta importante pregunta nos encontramos con el escollo que significa que las instituciones sostenedoras, y la propia contabilidad del sistema, no cuenten con sistemas de información válidos y confiables que den cuenta, de manera fidedigna, de la situación real de sus pasivos. Frente a esta disyuntiva, y luego de trabajar con diversas afluentes de información al respecto, nos quedaremos con lo declarado por la propia Asociación Chilena de Municipalidades en su propuesta del pasado 29 de agosto de 2013. Según estas cifras la deuda de arrastre acumulada de todos los Municipios alcanza a alrededor de \$ 200.000.000.000 (doscientos mil millones de pesos), de la cual, aproximadamente un 73% (\$ 145.000.000.000)

correspondería a deudas con el propio Estado, por anticipos de subvenciones para financiar planes de retiros de docentes y asistentes de la educación. El 27 % restante estaría dividido en un 8% en deudas previsionales (aproximadamente \$ 15.000.000.000), un 6% en asignaciones de perfeccionamiento (aproximadamente \$ 12.000.000.000), otros 5%, cada uno, en deudas con proveedores y descuentos al personal (aproximadamente \$ 10.000.000.000 en cada caso) y un 4% en deudas correspondientes a consumos básicos (aproximadamente \$ 8.000.000.000).

Asumiendo la necesidad de eliminar definitivamente el efecto de servicio de las deudas de arrastre en el flujo mensual de las instituciones sostenedoras de la educación municipal, lo cual solo será posible si el Estado se hace cargo de ellas, se proponen como opciones absolutas, alternativas o complementarias de solución las siguientes:

1. El uso de los saldos no ejecutados del presupuesto de educación escolar para financiar la condonación de las deudas de las instituciones sostenedoras con el propio Ministerio de Educación, por concepto de anticipo de subvenciones. Al respecto, y de acuerdo al reporte de la Asociación Chilena de Municipalidades, la deuda acumulada por este concepto al 31 de diciembre de 2012 alcanzaría a, aproximadamente, M\$ 145.000.000 (Ciento cuarenta y cinco mil millones de pesos). Pues bien, el saldo no ejecutado del presupuesto de educación escolar en el año 2012 alcanzó a M\$ 187.350.000 (Ciento ochenta y siete mil trescientos cincuenta millones de pesos), y en el año 2011 a M\$ 192.250.000 (Ciento noventa y dos mil doscientos cincuenta millones de pesos). De acuerdo a los antecedentes mencionados, estos recursos serían suficientes para cubrir esta condonación de deudas, e incluso para financiar parte del saldo de la deuda hasta alcanzar los M\$ 200.000.000 consignados.
2. Destinar, con cargo a los presupuestos de los años 2014 y 2015, hasta un 15% de los recursos SEP, un 50% del FAGEM, y un 50% del Fondo de Revitalización, para cancelación de las deudas de arrastre vigentes al 31 de diciembre de 2013. Al efecto, y tomando como referencia el Presupuesto de Educación del año 2013, que consideró para SEP M\$ 340.059.668, para FAGEM M\$ 45.276.000, y Fondo de Revitalización M\$ 72.000.000, la aplicación de los porcentajes consignados alcanza a M\$ 109.347.000 por año. En los dos años, 2014 y 2015, alcanzaría a un total de M\$ 218.694.000 (valores aproximados y probablemente superiores por incrementos de presupuesto en los años siguientes).
Esto se haría reasignando los recursos de cada uno de estos ítems presupuestarios para un servicio de deuda programado. Esta reasignación no afectaría ni el presupuesto asignado (no se requerirían más recursos), ni los propósitos de los programas fuentes, ya que, conforme a lo observado en el comportamiento de uso de los recursos SEP, éstos no se están ocupando íntegramente, y tanto los recursos de FAGEM como del Fondo de Revitalización están siendo destinados hoy, en una parte importante, para cancelar deudas de arrastre. Es decir, se trata solo de sincerar, ordenadamente, el uso de recursos ya existentes.
3. Habilitar procedimiento, desde el Ministerio de Educación, para incorporar a cualquier forma de pago de deudas los recursos retenidos por el mismo concepto.

Al respecto, para cualquier modalidad a adoptar y que considere pagos de deudas a terceros distintos del propio Ministerio de Educación, se sugiere la siguiente metodología:

- a) Cada institución (Corporación y DAEM) deberá presentar dossier con detalle de deudas, indicando criterios de exigibilidad.
- b) Definida la cartera de deudas a pagar, la institución podrá negociar con sus acreedores, a un plazo de 3 años, incorporando en las condiciones el "aval" que se generaría desde el Estado. Por esta vía, el acreedor acepta la negociación, y renuncia a cualquier otra gestión de cobranza alternativa
- c) Definidos los acuerdos, el Ministerio contratará, o mediará en la contratación de un servicio de pago, con alguna institución financiera de la plaza, para recepcionar la operación y hacer el pago de cada una de las cuotas determinadas a los acreedores.

Las opciones presentadas, ya lo dijimos, no son excluyentes unas de otras, y podrían ser utilizadas en forma parcial y conjunta según sean las circunstancias y montos involucrados.

INCORPORAR MEJORAS EN LA GESTIÓN FINANCIERA DE LA EDUCACIÓN MUNICIPAL

Abordado el problema que representan las deudas de arrastre y los efectos que se derivan de ellas, es necesario, además, desarrollar un plan de mejoramiento de las prácticas de gestión asociadas con la administración financiera de cada institución sostenedora.

Deberán ser revisadas y corregidas, cuando proceda, cada una de las variables de gestión enunciadas en este documento, de forma de asegurar un uso y control eficiente de los recursos financieros recibidos. Principal atención deberán tener, por los efectos inmediatos y directos que tienen en el flujo mensual, el tratamiento de licencias médicas, de la liquidación de subvenciones y los procedimientos y controles asociados a causas y efectos de sanciones de organismos reguladores de la gestión educacional, adquiriendo especial relevancia en la actualidad las infracciones y efectos pecuniarios derivados de la fiscalización de la Superintendencia de Educación.

De igual forma, el contar con sistemas de información y de controles internos adecuados, y una buena planificación y ejecución de los diversos programas y afluentes de recursos financieros en las instituciones sostenedoras, generará mejores condiciones para optimizar la correlación del gasto realizado con los resultados esperados, evitando, o por lo menos regulando el uso innecesario e ineficiente de recursos.

RESUMEN

No se discute que todavía sean necesarios más recursos para lograr los propósitos de tener una educación escolar pública de calidad, gratuita y de equidad. Tampoco se discute que pudieran existir mejores opciones a la actual gestión municipal para alcanzar estos resultados. Sin embargo, y a la luz de los antecedentes y análisis expuestos en este documento, es imperioso considerar el impacto que tienen hoy las deudas de arrastre y las prácticas de gestión en la situación financiera de las instituciones sostenedoras. Y no solo por lo que estas instituciones hacen o no hacen, sino que, también, por la forma como las enfrenta la institucionalidad educativa.

De todos los sectores políticos y sociales surgen hoy propuestas para resolver, a futuro, la condición de financiamiento insuficiente que hoy tiene la educación pública. Pero mientras no se resuelva sobre cuál es la institucionalidad óptima para tales efectos y no se defina y opere la forma en que se producirán los nuevos recursos que se necesitan, subsiste la responsabilidad de los actores involucrados para atender y responder a las necesidades educativas de la generación de estudiantes que hoy están en el sistema.

Y para ello no es necesario, ni tampoco responsable, esperar que se produzcan estas grandes transformaciones anunciadas. Claramente hay formas de avanzar. Solo que para ello se requiere de mucha voluntad política y social.

La información expuesta es reveladora. Solo derivado de mejoramientos en algunas de las prácticas de gestión analizadas, sería posible impactar positivamente el flujo financiero mensual en, a lo menos, 6 puntos del ingreso proveniente del sistema educacional. Si a esto agregamos el efecto de 3 puntos en el ingreso reconocidos por la Asociación Chilena de Municipalidades como consecuencia de los descuentos mensuales por anticipos a la subvención, estaríamos llegando a un efecto mínimo global aproximado de 9 puntos porcentuales mensuales sobre los ingresos directos del sistema. Es decir, si consideramos que los ingresos totales provenientes del sistema para el conjunto de sostenedores municipales en el año 2012 fueron de M\$ 1.409.765.000, el 6% equivale a M\$ 84.585.000, y el 9% a M\$ 126.789.000. Y si hacemos el mismo ejercicio para el año 2011, los ingresos totales fueron M\$ 1.268.308.000, el 6% M\$ 76.098.000, y el 9% M\$ 114.148.000. Si sumamos el efecto de los dos años, sería más que suficiente para justificar, en gran medida, las causas del endeudamiento acumulado al 31 de diciembre de 2012 de M\$ 200.000.000.

Y todavía no estamos considerando los más que probables efectos financieros de las sobredotaciones de plantas y de infraestructura, la necesaria optimización y mejoras en la eficiencia del uso de los recursos financieros destinados a gastos operacionales y la subutilización de fuentes de financiamiento complementarias tanto intra como extra sistema.

Pero eso no es todo. En esta condición de casi autoflagelación financiera que tiene el sistema educacional escolar, las retenciones de subvención por deudas previsionales, las retenciones por

discrepancias, las multas de la Superintendencia de Educación por estas mismas deudas, los intereses y multas aplicadas a las deudas originales por las instituciones acreedoras y las cauciones y embargos determinados por los Tribunales de Justicia, respecto de las mismas deudas, no hacen más que menguar todavía más los ya insuficientes recursos de las instituciones sostenedoras. Y los efectos, como ya lo vimos, son significativos. Tanto o más que los nueve puntos porcentuales expresados en el párrafo anterior.

Así entonces, podemos concluir que ante la compleja situación financiera por la que hoy atraviesan la mayoría de las instituciones sostenedoras de la educación municipal, es posible generar mejoras sustantivas a la misma en el corto plazo, en la medida que se adopten e implementen acciones como las propuestas en este documento. Y ello, sin que sean necesarias, para este efecto, grandes reformas estructurales. Solo voluntad y decisión.