

Seminario: Financiamiento de la Educación en Chile: ¿Quién debe pagar?

10 de Octubre 2013

Marco Kremerman

Un poco de Historia

- Muchas de los anhelos que hoy se reclaman a gritos, estuvieron presentes en los últimos años de vigencia de la Constitución de 1925: gratuidad, igualdad de acceso, eliminación del lucro con recursos públicos, carrera docente, democratización general del sistema educacional, etc (Romero y Zárata, 2013)
- Ley N°17.398 de 1971: ***“Sólo la educación privada gratuita y que no persigue fines de lucro recibirá del Estado una contribución económica que garantice su financiamiento, de acuerdo a las normas que establezca la ley”***
- El Golpe de Estado interrumpe este proceso constitucional, republicano y democrático y comienza la refundación del Estado en todos sus ámbitos, cuya expresión más concreta es la **CPR de 1980, que constituye el arquetipo de un pensamiento político-económico** que garantiza al más alto nivel, como derechos fundamentales, **la iniciativa privada empresarial, y el derecho a y de propiedad privada. Aquí se estructuran las bases del nuevo Modelo Educativo**
- **Este marco no ha sido superado por las reformas recientes**

¿Cómo se municipalizó la Educación Chilena en 1981?

- Sin considerar que la **Educación es un Derecho** y colocando mayor importancia constitucional a la libertad de enseñanza. (Artículo 20° de la Constitución).
- A través de una filosofía del temor y el **desprecio por la Educación Pública**.
- **Sin Calcular** cuánto era el **costo** de una Educación con altos estándares. **El valor de la Subvención es un monto arbitrario**
- Creando un **Sistema de Financiamiento** a las escuelas según número de alumnos que asisten a clases.

¿Cómo se municipalizó la Educación Chilena?

- Entregando Subsidios a escuelas particulares (y luego incluso financiando su infraestructura), permitiéndoles **Seleccionar, Lucrar** y posteriormente **Cobrar Aranceles** (FICOM, 1993).
- Avanzando en **Cobertura** a través de las escuelas Particulares Subvencionadas (podría haber sido de otra forma).
- Haciendo **competir** a Escuelas Municipales y Particulares Subvencionadas por recursos limitados, bajo la lógica del “**chorreo**” de la **calidad**.
- Privilegiando la Asistencia (Vía **Partnerships Public-Private (PPP)**) por sobre un adecuado financiamiento.

- **Los recursos públicos destinados a educación disminuyen un 28,2% en términos reales entre 1982 y 1990**, mientras el gasto público total sólo cae un 9%. El sistema educacional sufre un golpe tres veces más profundo que lo que sucede con el gasto público. Como consecuencia, **el monto de la subvención en términos reales también sufre una caída considerable de 24,5% para el mismo período.**
- **La recuperación de la economía en 1986, no se tradujo en mayores recursos para el sistema educacional** y tampoco se recuperó el valor de la subvención escolar precrisis. Es el momento en que **la educación pública gratuita, universal y de calidad, definitivamente desaparece como proyecto.**
- No obstante, los **intelectuales de la época vinculados a la dictadura militar, sostenían que las reformas llevadas a cabo no estaban operando completamente.** Denunciaban que las escuelas municipales no podían despedir libremente a los profesores, a pesar de que la matrícula en estos establecimientos había disminuido ostensiblemente. **Se comenzaron a producir déficits presupuestarios en los municipios.**

- **Además, sostenían que faltaba información** para que los padres y apoderados pudieran elegir adecuadamente el colegio en donde estudiarían sus hijos. Se sostenía que la fuerte caída en el valor real de la subvención, **las limitaciones a la competencia y la falta de autonomía de los establecimientos educacionales, impedían el funcionamiento pleno del nuevo sistema y su política de financiamiento.**
- Por ello, a partir de 1986 se intenta revertir esta situación, para dar un mayor alcance a las reformas aplicadas. Un fiel reflejo de ello, es el documento elaborado en 1988 por **Gerardo Jofré, asesor del Ministro de Hacienda de la época, denominado: “El Sistema de Subvenciones en Educación: La Experiencia Chilena”.**
- **Las ideas fundamentales** que aparecen en este texto y que se reproducen a continuación, **permiten entender las deficiencias del sistema educacional hasta el día de hoy** y como algunas de estas ideas, incluso se han ejecutado en los gobiernos democráticos posteriores.

El Ladrillo de la Educación

- a) “Un sistema basado en establecimientos particulares con fines de lucro, tiende no sólo a financiarse, sino a obtener el máximo aprovechamiento de los recursos” (el dolor pecuniario tiende a corregir vehementemente cualquier asomo de irresponsabilidad).

En este párrafo, Jofré, propone derechamente que **la educación debería ser proporcionada íntegramente por privados que tengan fines de lucro.**

- b) “Para evitar, entonces, la entrega de subsidios con perjuicio neto para la sociedad, deben seleccionarse los beneficiarios de los subsidios”.

En este párrafo, el autor propone que debe existir educación gratuita sólo para quienes realmente no pueden pagarla y para ello deben aplicarse criterios de focalización.

- c) **“Debe admitirse que la educación subvencionada será de calidad inferior que la pagada.** Esta idea suena chocante, pero no es sino la realidad que existe en cualquier parte del mundo.”
- d) **“La conclusión de este análisis no es, en modo alguno, que la calidad de las escuelas subvencionadas deba caer. La conclusión es que debe "administrarse". No se puede ser siempre partidario de aumentarla, porque se puede terminar al intentarlo, empeorándola a la larga.”**

En estas líneas, se reconoce los fundamentos de la segregación en el sistema educacional chileno. Se coloca al funcionamiento del sistema como criterio central y superior, en detrimento del derecho a la educación de calidad para todos y todas.

- e) “Un segundo elemento importante a tener en consideración en este aspecto es la distorsión que produce la existencia de sistemas dicotómicos de subvención. El resultado es que **las capas intermedias de la sociedad que estarían dispuestas a pagar por una calidad intermedia un monto moderado, se encuentran sin alternativa.**”

En este párrafo, el autor esboza los **fundamentos teóricos del sistema de financiamiento compartido** que se comienza a aplicar en Chile a partir de 1993.

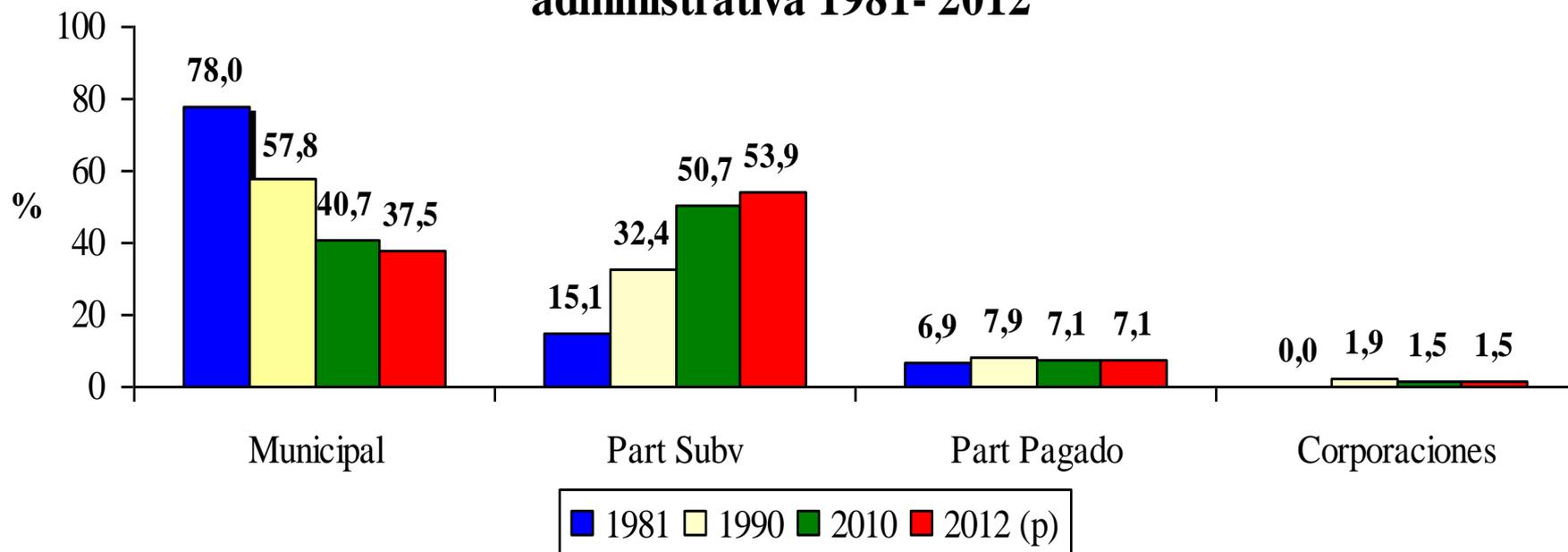
- f) “**Deben existir los incentivos para que los beneficiarios se autoclasifiquen, en cuanto a su situación socioeconómica para evitar la entrega de subsidios en exceso, por los graves daños que ésta provoca a la economía y a la sociedad. Para ello debe aceptarse que existirán diferencias de calidad asociadas al esfuerzo que acepte efectuar cada familia.**”

Finalmente, detrás de estas palabras emerge una importante sentencia: La calidad educativa que puede recibir un niño, niña o joven chileno depende de los ingresos que acumule el hogar en que vive.

Graves Consecuencias

- Se redujo ostensiblemente la matrícula pública.
- Comunas y familias endeudadas
- Comunas más ricas pueden destinar más recursos a sus Escuelas
- Altos niveles de Segregación escolar.
- Escasos avances en “Calidad” (Definición difusa y en disputa).
- Territorios sin planificación y sólo expuestos a incentivos de mercado.
- La Ruta de los 4 Estadios:
 - 1) **Sistema con un Pilar público y complemento privado (1981)**
 - 2) **Sistema Mixto con preponderancia de Educación Municipal (1990)**
 - 3) **Sistema Mixto con preponderancia de Educación Particular Subvencionada (2008)**
 - 4) **Sistema con un Pilar privado y complemento público (2012...)**

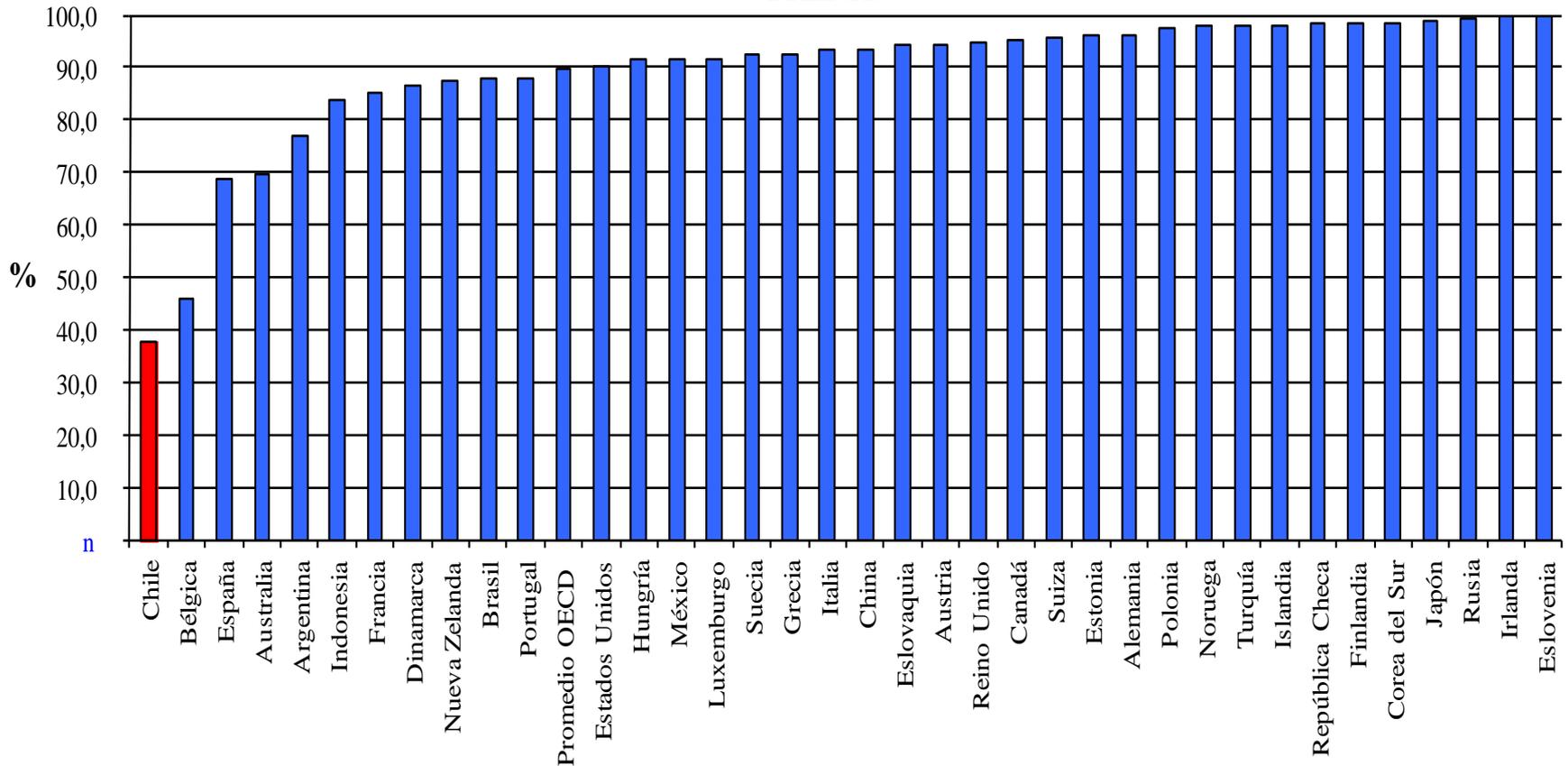
Porcentaje de alumnos matriculados según dependencia administrativa 1981- 2012



Fuente: Fundación SOL con datos Mineduc. Año 2012 datos proyectados

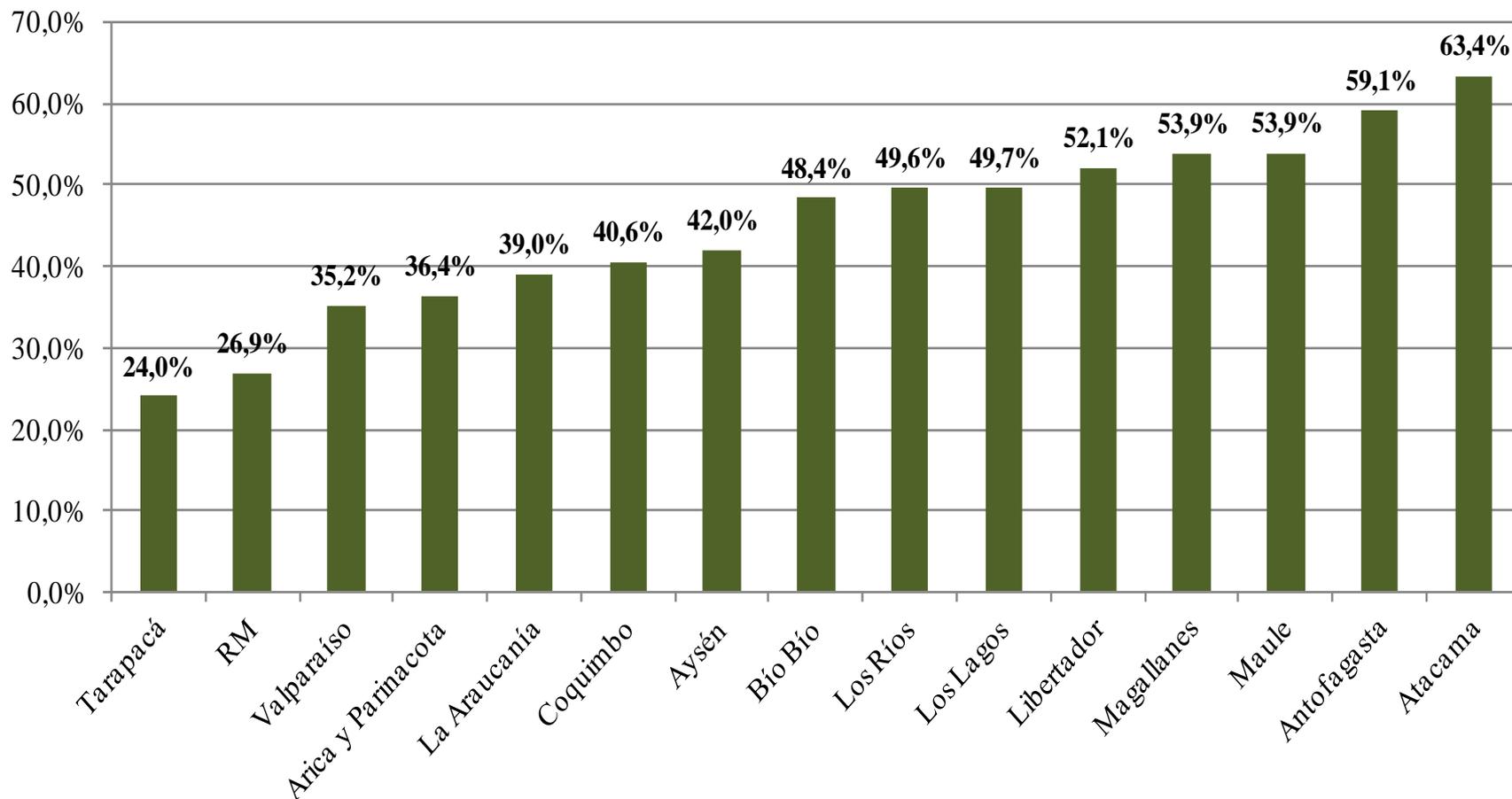
Año	Establecimientos	
	Municipal	Particular Subvencionado
1992	6.365	2.779
2012	5.501	5.721
Cambio en N°	-864	2.942
Cambio en %	-13,6%	105,9%

% Matrícula Educación Primaria en Escuelas Públicas con respecto al total de Matrícula Primaria



Fuente: Fundación SOL con datos de Education at a Glance 2011, OECD

Matrícula Educación Municipal como % de la Matrícula Total, Año 2012

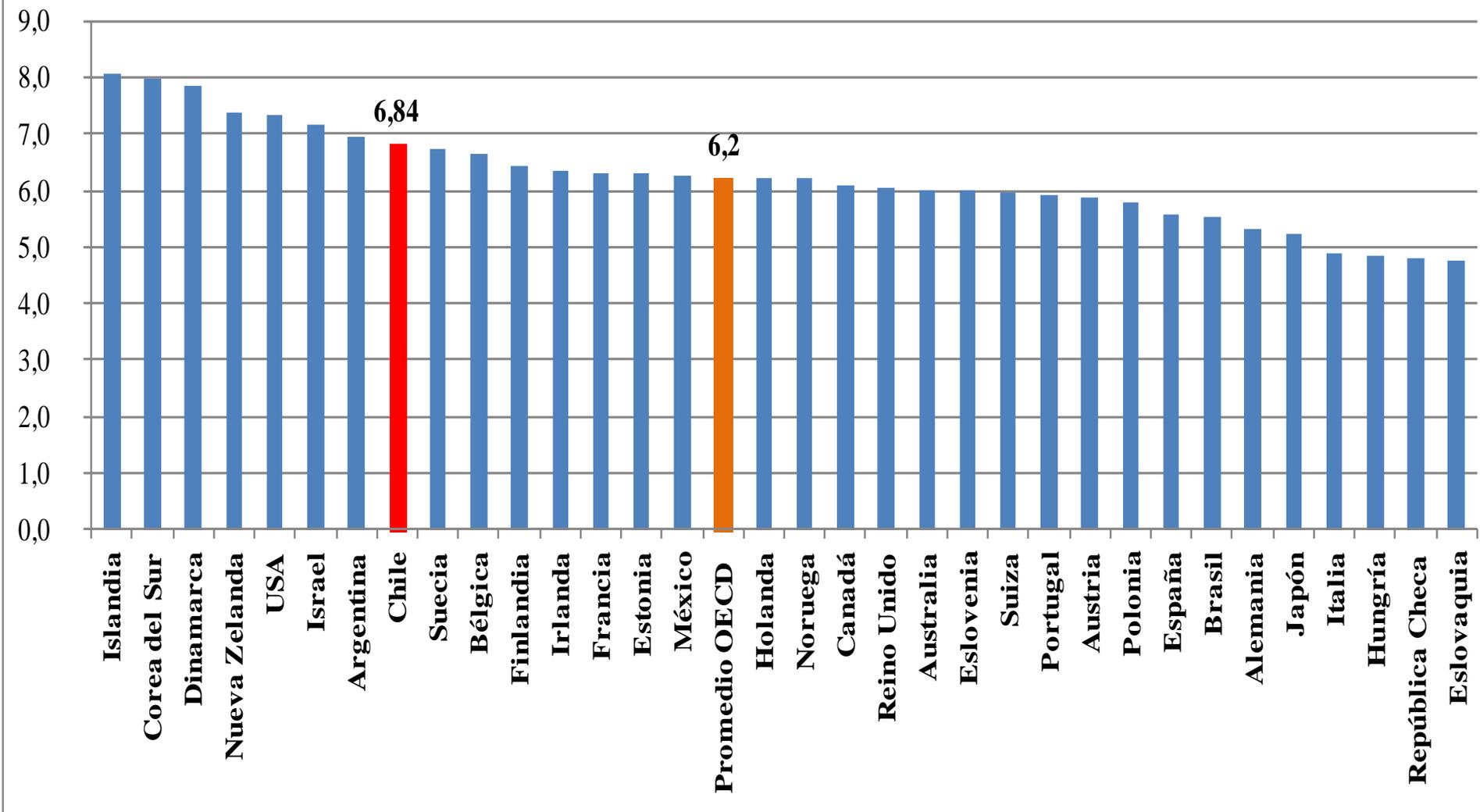


Evolución Establecimientos 2012-1992 por Regiones

Región	Municipal	Particular Subvencionado
ANTOFAGASTA	3	42
ARICA Y PARINACOTA	-2	57
ATACAMA	3	33
AYSÉN	-3	16
COQUIMBO	-17	215
LA ARAUCANÍA	-206	97
LOS LAGOS	-93	231
LOS RÍOS	-83	127
MAGALLANES	2	22
TARAPACÁ	13	118
VALPARAÍSO	-57	400
BIOBÍO	-166	319
LIBERTADOR	-58	174
MAULE	-123	187
METROPOLITANA	-77	904
Total	-864	2.942

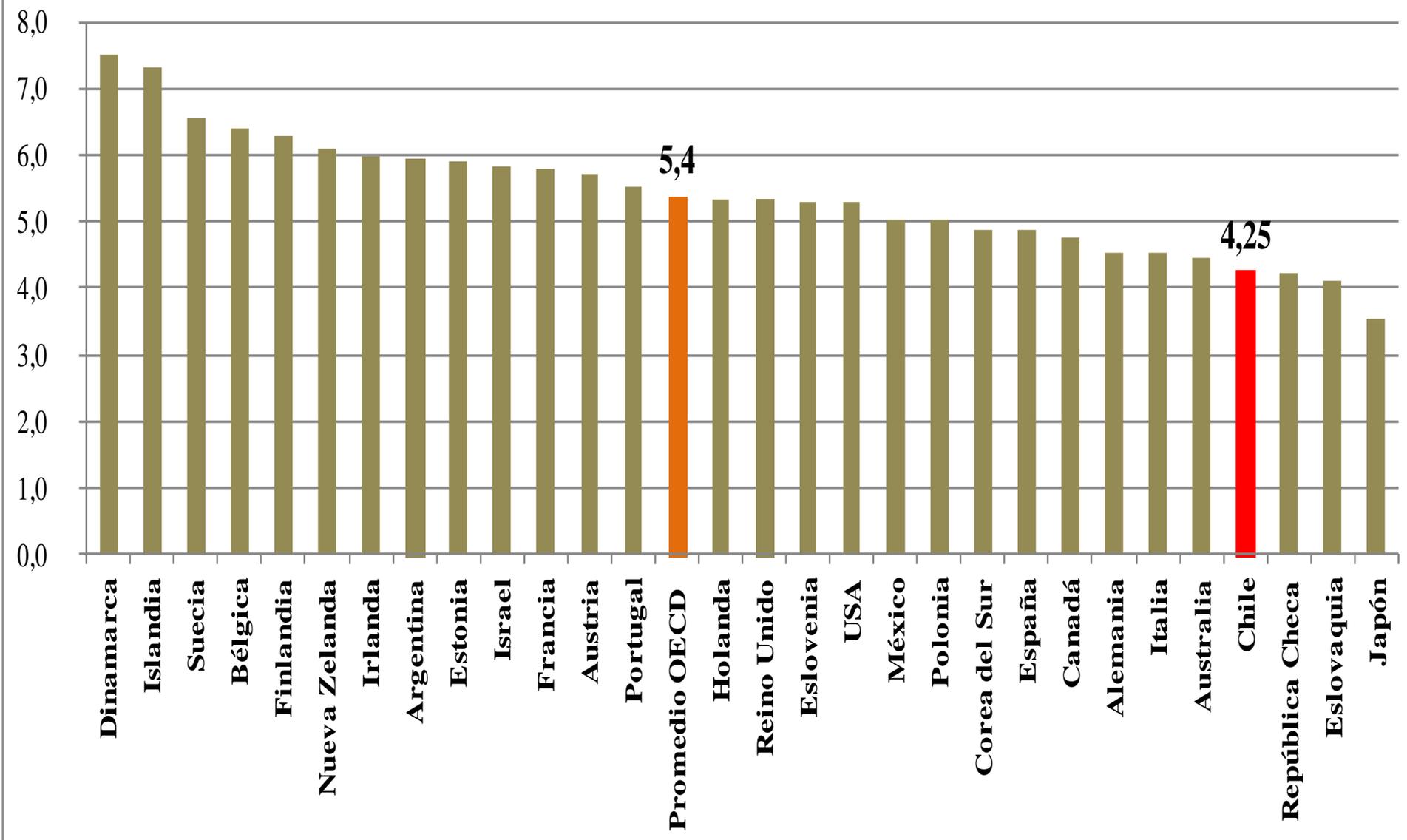
% Matrícula Municipal 2012	Comuna	% Matrícula Municipal 2012	Comuna
3,0%	ALTO HOSPICIO	23,8%	CHILLÁN VIEJO
10,4%	PADRE HURTADO	23,9%	MACHALÍ
11,3%	PADRE LAS CASAS	23,9%	LA SERENA
11,3%	VITACURA	24,4%	PEDRO AGUIRRE CERDA
12,0%	LAS CONDES	24,4%	TEMUCO
12,3%	SAN MIGUEL	24,9%	CHILLÁN
12,5%	LA CISTERNA	25,0%	QUILPUÉ
13,1%	LO BARNECHEA	25,2%	PEÑALOLÉN
17,0%	QUILICURA	25,3%	RECOLETA
17,7%	CHOLCHOL	25,8%	CERRILLOS
17,8%	LA REINA	25,9%	VILLA ALEMANA
18,9%	CONCÓN	26,5%	VIÑA DEL MAR
19,0%	LA FLORIDA	27,1%	NUEVA IMPERIAL
19,1%	PUENTE ALTO	27,4%	LIMACHE
19,4%	LA PINTANA	27,6%	VILLARRICA
19,5%	MAIPÚ	28,2%	CONCEPCIÓN
20,0%	CHIGUAYANTE	28,6%	ESTACIÓN CENTRAL
20,2%	LA CALERA	28,8%	MELIPEUCO
21,4%	INDEPENDENCIA	28,8%	ÑUÑO A
21,5%	EL BOSQUE	28,9%	RENCA
22,1%	SAN PEDRO DE LA PAZ	28,9%	IQUIQUE
22,5%	MACUL	29,1%	SAN JOAQUÍN
23,5%	HUECHURABA	29,6%	TALAGANTE
23,6%	COYHAIQUE	29,7%	LAMPA

Gasto en Educación como % del PIB

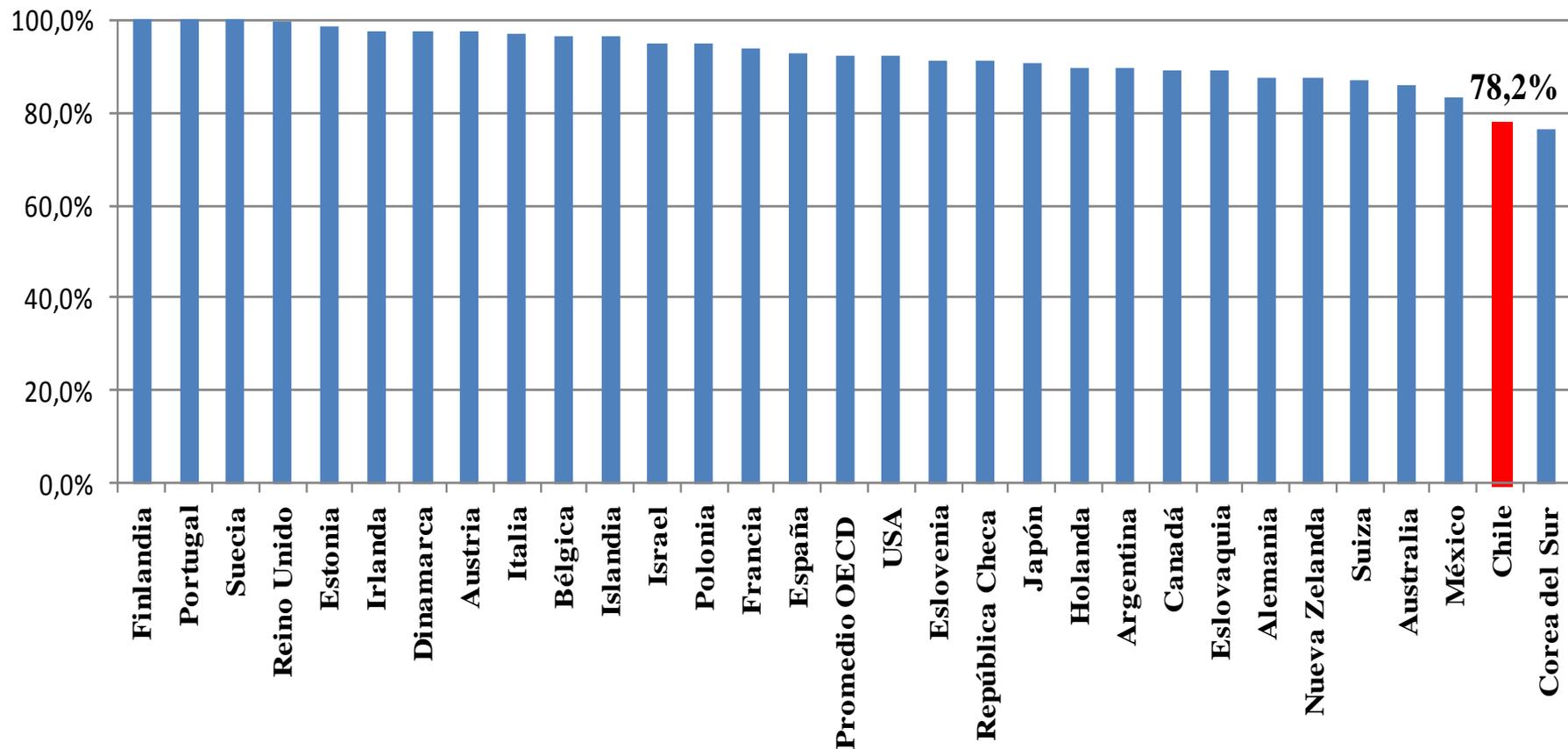


Fuente: Education at a Glance 2012, OCDE

Gasto Público en Educación como % del PIB



Gasto Público en Educación Básica y Media como % del Gasto Total

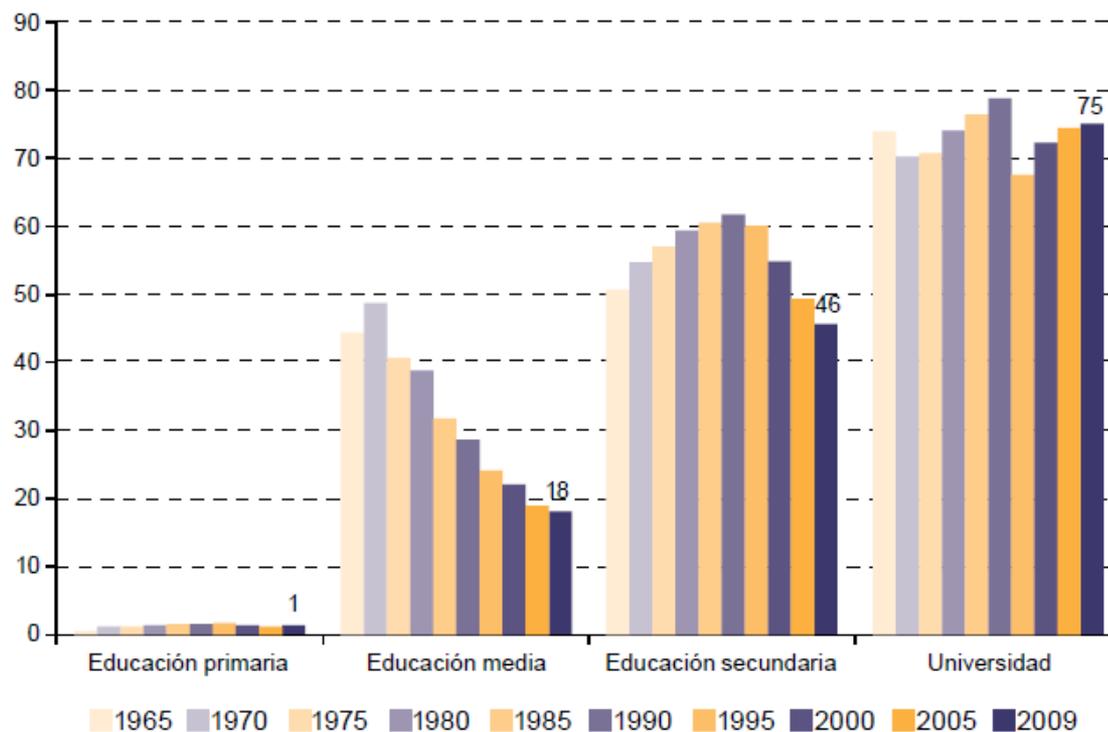


En Corea del Sur se gasta 4,7% del PIB v/s 3,6% en Chile

En muchos países el Gobierno Central paga los salarios de los profesores y se financian las escuelas según su tamaño, número de aulas y otros factores. Cuando se financia a escuelas particulares, estas no pueden seleccionar, cobrar aranceles ni lucrar.

Corea del Sur

**REPÚBLICA DE COREA: ESTUDIANTES QUE ASISTEN
A INSTITUCIONES PRIVADAS, 1965-2009**
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología e Instituto de Desarrollo Educativo de la República de Corea, *Statistical Yearbook of Education*, varios números.

Distribución Financiamiento Subvención Educacional del Estado, Año 2011

Región	Municipal	Particular Subvencionado	Total general	% Part Subvencionado
TARAPACÁ	16.651.976.560	45.281.129.758	61.933.106.318	73,1%
METROPOLITANA	264.075.586.885	548.165.153.626	812.240.740.511	67,5%
ARICA Y PARINACOTA	19.733.710.533	28.459.502.242	48.193.212.775	59,1%
VALPARAÍSO	98.828.019.648	135.048.508.350	233.876.527.998	57,7%
LA ARAUCANÍA	82.173.249.740	111.950.629.711	194.123.879.451	57,7%
AYSÉN	15.416.888.918	17.462.324.728	32.879.213.646	53,1%
COQUIMBO	62.282.101.517	68.670.683.175	130.952.784.692	52,4%
LOS RÍOS	38.344.532.685	36.888.567.123	75.233.099.808	49,0%
BIOBÍO	200.121.736.675	163.400.509.328	363.522.246.003	44,9%
LOS LAGOS	97.746.563.923	72.050.799.269	169.797.363.192	42,4%
MAULE	97.444.848.570	63.406.438.027	160.851.286.597	39,4%
LIBERTADOR	77.012.300.164	50.036.565.811	127.048.865.975	39,4%
MAGALLANES	20.799.777.145	12.791.111.552	33.590.888.697	38,1%
ANTOFAGASTA	58.345.659.101	32.719.707.952	91.065.367.053	35,9%
ATACAMA	35.252.069.294	18.039.857.158	53.291.926.452	33,9%
Total general	1.184.229.021.358	1.404.371.487.810	2.588.600.509.168	54,3%
Total SEP	148.262.103.236	98.723.312.757	246.985.415.993	40,0%

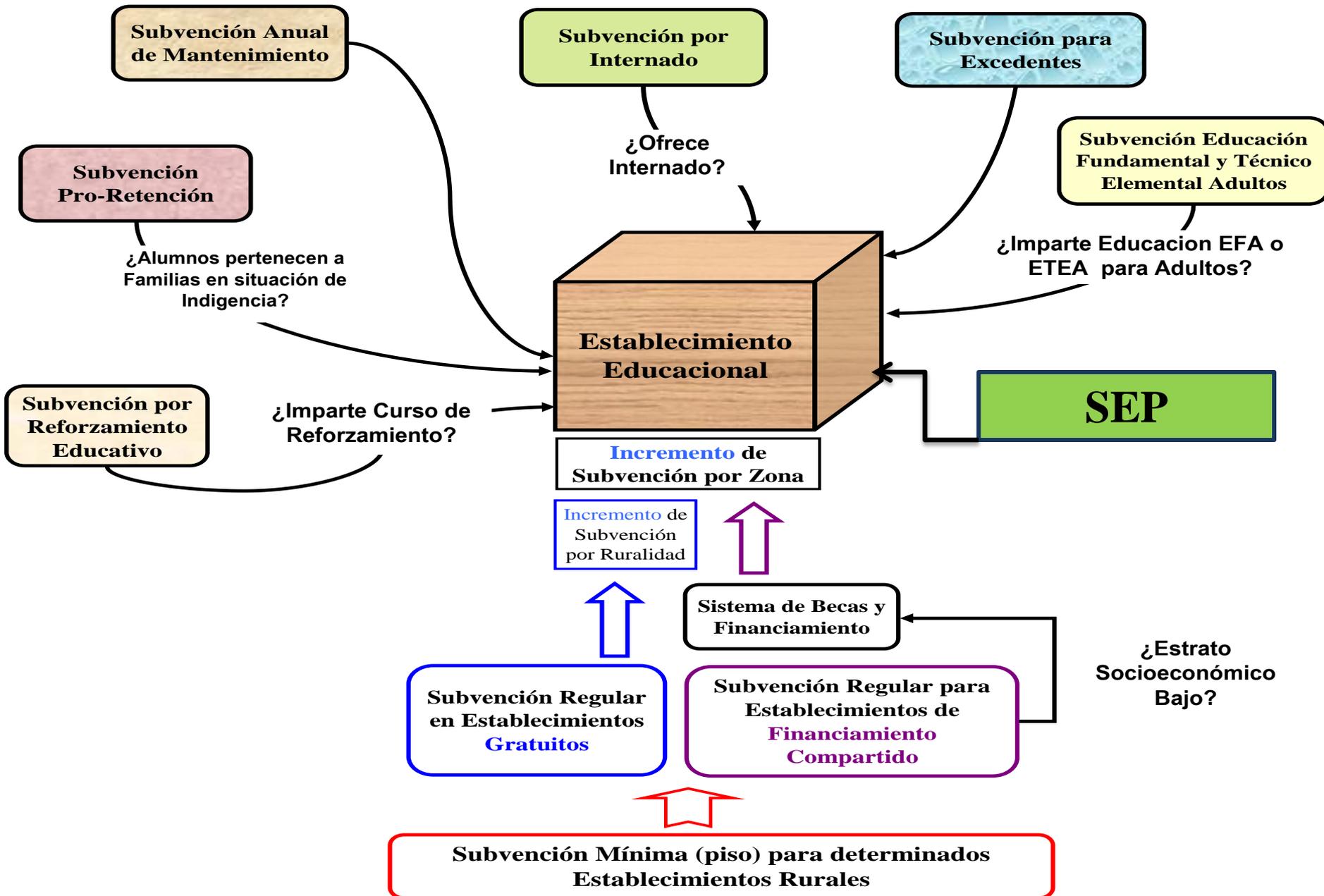
Modelos de Financiamiento

- ***Modelo centralizado***: se caracteriza por un gobierno central que provee los fondos y ejecuta directamente los gastos asociados con la producción del servicio educativo. Lo poseen Francia, países escandinavos, Cuba, entre otros.
- ***Modelo de provisión centralizada con subsidio a la oferta y ejecución privada***: en Holanda, el gobierno central provee los fondos destinados a la educación escolar, y financia el 96% de los gastos del sistema. Gobierno central se encarga de profesores y de aspectos pedagógicos, gobiernos locales son responsables de edificaciones, alimentación y transporte.

- ***Modelo de provisión descentralizada de tipo local:*** EE.UU. y Canadá arquetipos del modelo. En EE.UU. gran parte de los recursos destinados a financiar la educación provienen de los impuestos locales recolectados, y administrados por organismos educacionales locales autónomos, que no forman parte de las municipalidades, pero los responsables finales son los estados. Aporte federal muy pequeño.
- ***Modelo de provisión descentralizada de tipo federal:*** modelo utilizado por Alemania. En este modelo, cada estado es responsable de la educación, pero el sistema es altamente centralizado dentro de cada estado, el cual provee casi el 80% de los recursos.

- Los modelos anteriormente descritos, sin embargo, no consideran otros modelos de financiamiento, como el sistema de **voucher** (utilizado en un número acotado de países), el **modelo de países asiáticos** (por ej. Japón y Corea del Sur, descansa en fondos privados), además del mecanismo de financiamiento por medio de fórmula (**school funding formulas**).
- *Financiamiento basado en fórmula (school funding formulas):* Levacic (2008) establece que la fórmula de financiamiento para las escuelas es una fórmula matemática que contiene un set de variables (tales como número de alumnos por clase, área de la escuela, pobreza, etc.) , cada una de las cuales tiene asociado una cantidad de dinero.

Figura 1: Asignación recursos públicos a establecimientos educacionales subvencionados



Privatización de la Educación

- **Privatización Exógena o “de” la Educación pública chilena**

Corresponde a la posibilidad de que el sector privado participe en la provisión o gestión de los servicios públicos de educación.

- a) **Provisión masiva y progresiva de servicios públicos de educación, por parte de agentes privados** a través de las escuelas particulares subvencionadas.
- b) **Copago progresivo de padres y apoderados** a través de la modalidad del financiamiento compartido, que involucra recursos por cerca de \$200 mil millones al año (400 millones de dólares).
- c) **Aporte de los municipios**, por cerca de \$100 mil millones al año (200 millones de dólares) para complementar la entrega insuficiente de recursos del Estado.

- **Privatización Endógena o “en” la Educación pública chilena**

Implica trasladar ideas, métodos y prácticas del sector privado, para imprimir mayor eficiencia y criterios administrativos y de gestión empresarial al sistema público.

- a) **Contratación de consultores privados para apoyar la gestión de las escuelas municipales que presentan los peores rendimientos.**
- b) **Uso de procesos de selección por parte de las escuelas subvencionadas,** para capturar a los mejores alumnos y competir de mejor manera por los recursos que entrega el Estado.
- Este mecanismo, también ha contribuido radicalmente a aumentar las brechas en el sistema educacional chileno.
- c) **Introducción del concepto de gestión pública, orientado a productos finales y resultados y no a los procesos.** Las escuelas comienzan a orientar su organización y funcionamiento en torno a las pruebas formales que miden rendimiento de sus alumnos (Prueba SIMCE, tomada en cuarto y octavo básico y en segundo medio).

¿Y si Desmunicipalizamos hoy?

- Durante el período de transición, la matrícula originalmente pública seguirá cayendo pasando a ser **no más de 1/3 de la matrícula total**.
- La antigua Educación Municipal se terminará de transformar en una especie de **Reformatorio** en donde asisten los **alumnos con mayores necesidades educativas y no seleccionados en las otras escuelas**.
- Invirtiendo los recursos suficientes (más subvención) pasará a ser un **Reformatorio decente**.

¿Y si Desmunicipalizamos transformando los aspectos fundacionales del Sistema Educativo?

- Esto obliga a **no sólo concentrarse en los aspectos de gestión, control, dependencia y administración**, sino que en la arquitectura completa de nuestro Sistema Educativo.
- Desplazarnos desde el eje de **“El arte de lo posible”** (no tocando los intereses del negocio de la educación) o **Hacer política pública sobre “la leche derramada”** (Mejorar el monto de la subvención escolar, **Subvención Clase Media**) hacia **cambios de carácter estructural de acuerdo a la realidad de muchos países.**
- Implica establecer un **Diagnóstico compartido** (con memoria histórica y humildad) y algunos **elementos centrales para el nuevo diseño.**
- En síntesis, **se proponen 10 principios básicos para pasar del experimento a un Sistema Educativo serio de manera progresiva.**

1.- La Educación es un Derecho Humano y no un “bien de consumo” (Protocolo Facultativo del PIDESC, Dic 2008). El Estado debe **Respetar, Proteger y Garantizar** el D° a la Educación bajo la tríada de la **Obligatoriedad, Universalidad y Gratuidad.**

2.- Se deben remover los Obstáculos que impiden la realización del derecho a la Educación: **Falta de Voluntad Política, Reglas o condicionamientos Macroeconómicas, Baja Carga Tributaria y Estructura Regresiva.**

3.- Realizar el Costeo adecuado para tener una Educación Asequible, Accesible, Aceptable y Adaptable (4A de Katarina Tomasevsky). Mirar las experiencias de CAQi en Brasil y el IFECEP en Argentina. Construcción Participativa

4.- Definición consensuada de Educación Pública y un Proyecto País determinado (¿Educar para qué?)

5.- Cambiar el Sistema de Financiamiento. Implica eliminación acelerada del FICOM y reestructuración de la subvención por asistencia. **Esquema de Financiamiento Basal por Tamaño de Escuela, N° de Aulas y condiciones difíciles.**

6.- Prohibir la selección y el lucro de las escuelas que reciben recursos públicos.

7.- Planificación Territorial. En todas las comunas/provincias del país deberían existir escuelas públicas suficientes.

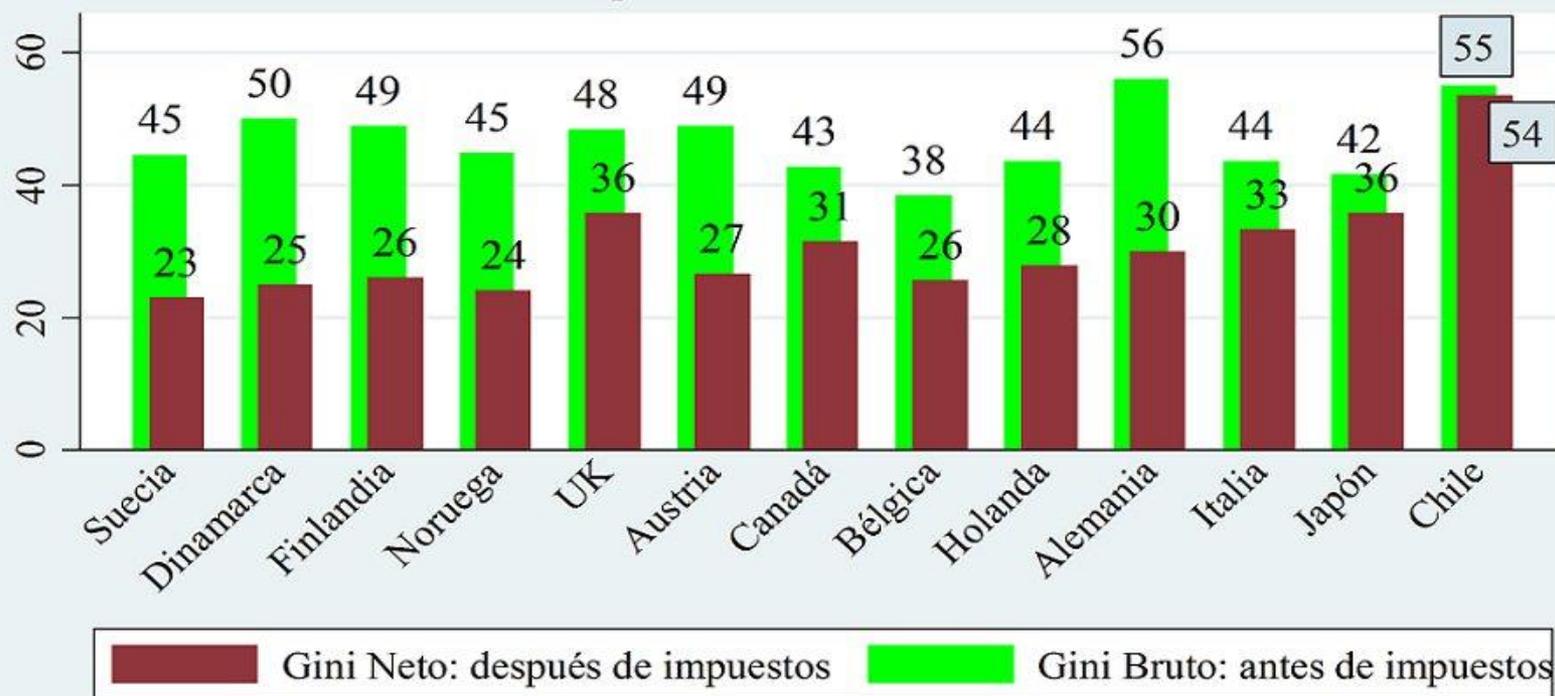
8.- Plena Participación de los distintos actores sociales, la cual debe extenderse en la administración futura de las escuelas y en el seguimiento y control presupuestario (**Accountability**).

9.- Un nuevo modelo de administración podría ser a través de **Corporaciones Provinciales/Comunales de Derecho Público financiadas adecuadamente** con dependencia Regional (Modelo Federal de Brasil y Argentina) y giro único. El Estado coordina fiscalización, diseño currículum y evaluación a través de sus brazos regionales.

10.- Gratuidad no implica que quienes no pueda pagar no paguen, sino asumir que la Educación como es un Derecho, es responsabilidad de todos, **no debe tener un precio de Mercado** y debe ser financiado a través de impuestos progresivos.

Redistribución de Ingresos Inducida por Impuestos

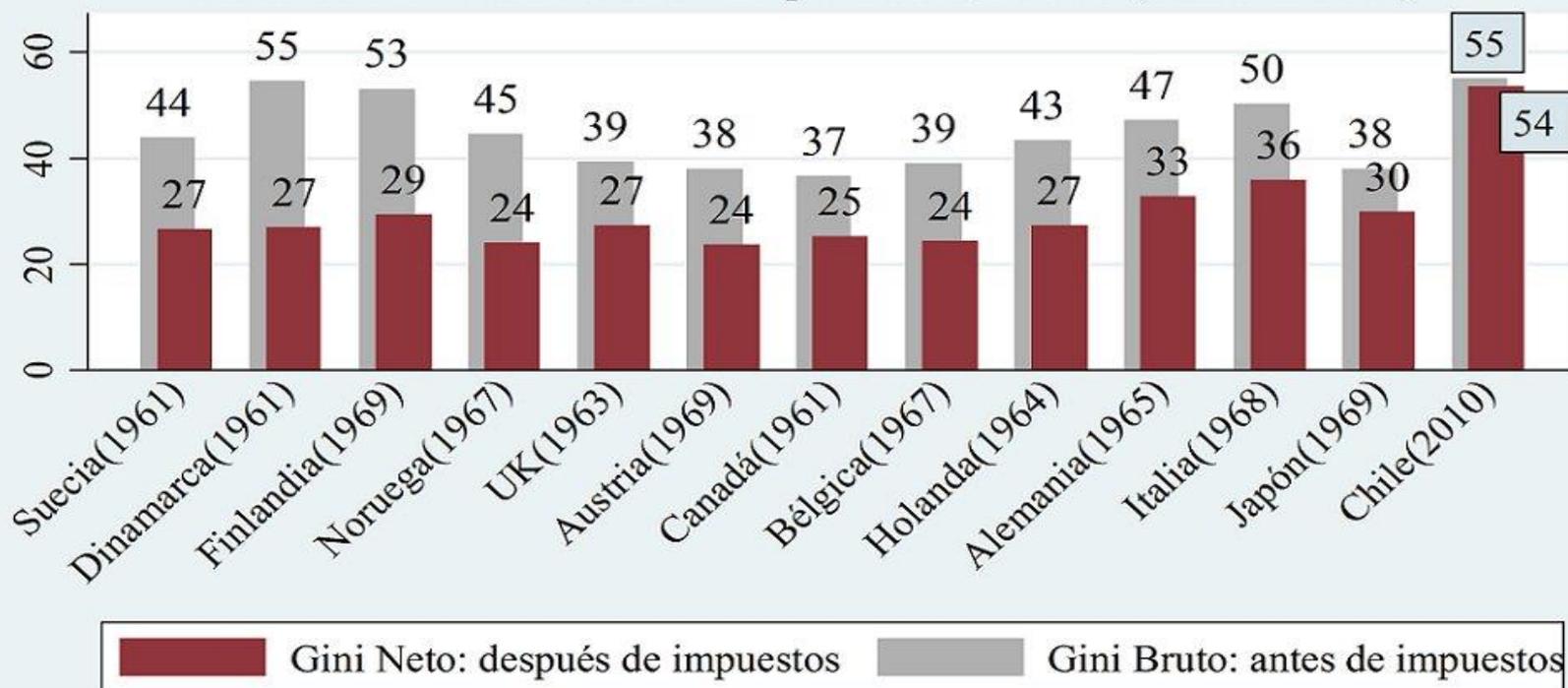
Coeficiente de Gini Neto y Bruto de Impuestos y Transferencias
Selección países OECD a PIB corriente



Fuente: Fundación SOL en base a micro-datos base SWIID, Frederick Solt (2009)
Año para Chile: 2009; resto de países: 2008

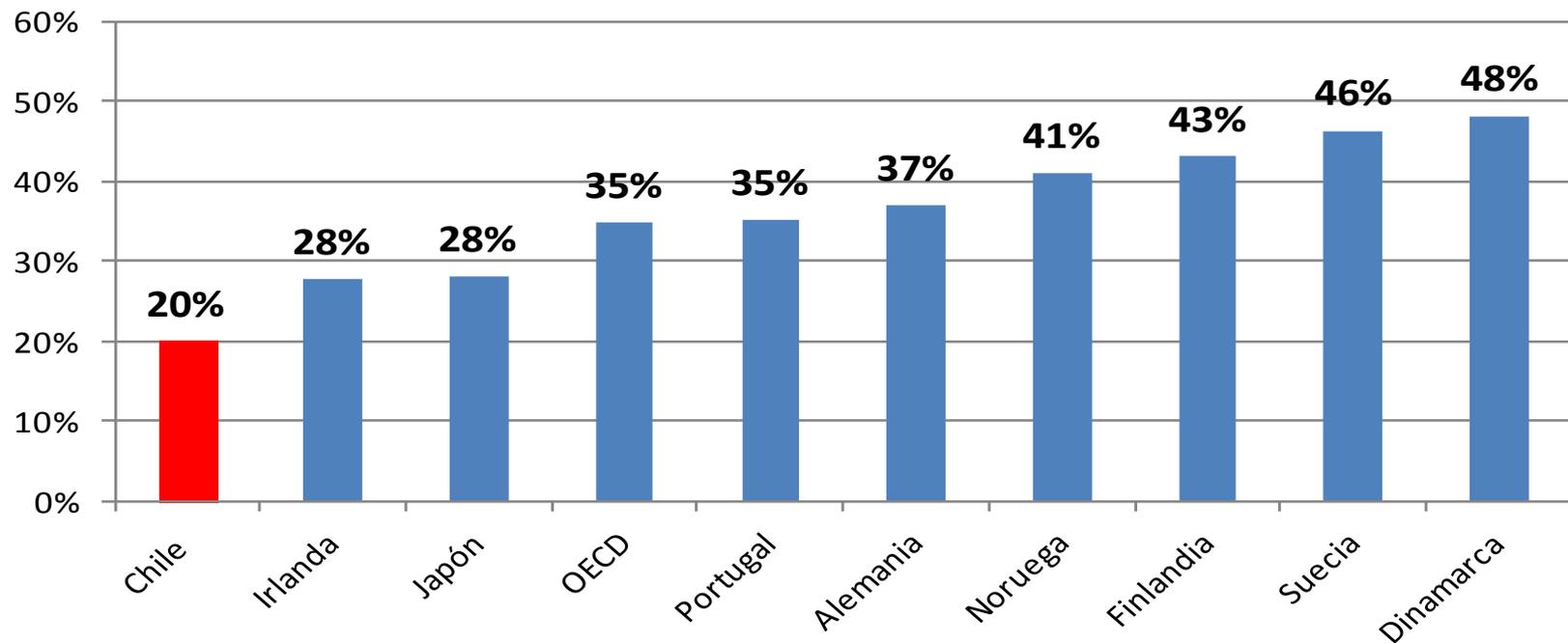
Redistribución de Ingresos Inducida por Impuestos

Coefficiente de Gini Neto y Bruto de Impuestos y Transferencias
Países OCDE cuando tenían PIB p/c de US\$15.000 (Chile en 2009)



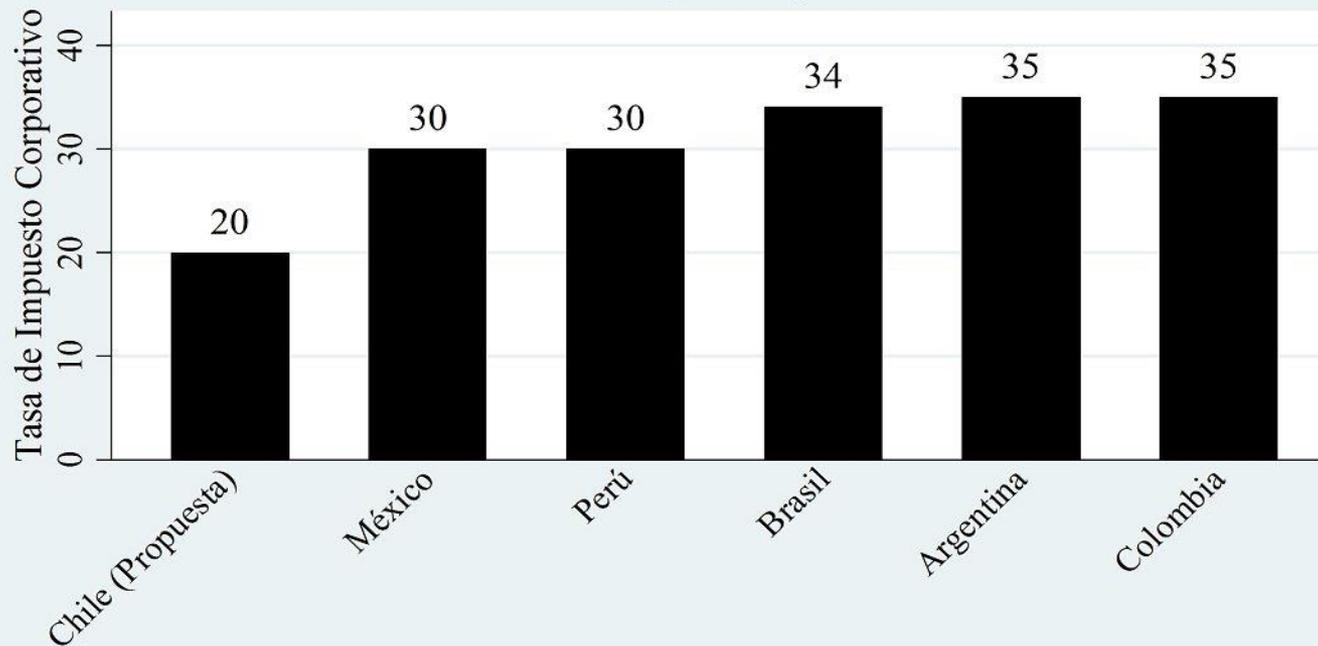
Fuente: Fundación SOL en base a micro-datos base SWIID, Frederick Solt (2009)

Carga Tributaria como % del PIB para algunos países seleccionados OECD



Tasa de Impuesto a las Ganancias en Empresas

Cifras en porcentaje



Fuente: Fundación SOL en base a: para Chile → Propuesta de Ley Reforma Tributaria
Para Argentina, Brasil y México: AGN International Central & South America (2010)
Para Colombia: LATAXNET, Para Perú: Doing Business World Bank

Gracias

*Todos Nosotros Sabemos Algo
Todos Nosotros Ignoramos Algo
Por eso, Aprendemos Siempre*
(Paulo Freire)