

Fin del Financiamiento Compartido

Análisis del Proyecto de Ley y Propuestas

HARALD BEYER Y SYLVIA EYZAGUIRRE

- El Gobierno se ha propuesto terminar con el financiamiento compartido en educación escolar. Es una medida que tiene ventajas y desventajas respecto de la situación actual. Para que sus ventajas se materialicen y no signifique una disminución de los recursos que están comprometidos en diversos proyectos educativos que un grupo relevante de familias estima valiosos, se requiere un fuerte compromiso financiero del Estado. Sin embargo, el proyecto de ley que acaba con el financiamiento compartido no los asegura. Los recursos frescos que contempla el proyecto vienen dados por una subvención de gratuidad, que alcanza a \$ 9.456 mensuales y una extensión de la subvención escolar preferencial a los alumnos de clase media, cuyo valor promedio es de \$ 14.862. En este ámbito, no hay más dineros comprometidos.
- La decisión de un establecimiento de dejar de cobrar financiamiento compartido dependerá, antes del plazo de diez años en que su término es obligatorio, de si la suma de las dos nuevas subvenciones compensa los recursos que se perderían por copago. Si bien la mayoría de los estudiantes que asisten al sector subvencionado se verían beneficiados con esta medida, para un grupo no menor de alumnos la compensación es insuficiente. En el mejor de los casos, si todos los estudiantes recibieran la subvención de clase media, los recursos frescos sumarían \$ 24.338 por estudiante. Cerca de 600 colegios que reúnen a aproximadamente 410 mil estudiantes no seguirán este camino, porque de hacerlo dispondrían de menos recursos para sus proyectos educativos. Si se hace una estimación más realista –que supone que solo la mitad de los estudiantes obtendría subvención de clase media–, 910 establecimientos que reúnen a 580 mil estudiantes optarían por no dejar el régimen de financiamiento compartido.
- Como el proyecto de ley congela, en pesos, el techo del financiamiento compartido y establece que éste se reduce en el mismo monto, en pesos, que aumenta la subvención escolar, el financiamiento nominal máximo se mantiene en el tiempo. Así, los establecimientos que opten por mantener el financiamiento compartido se irán viendo cada vez “más apretados” en sus recursos reales. Como en el proyecto no se comprometen aumentos de la subvención por sobre el reajuste habitual de la Unidad de Subvención Educacional (U.S.E., la unidad de medida en la que se paga la subvención), los estudiantes que asisten a establecimientos que opten por no abandonar inicialmente el régimen de financiamiento compartido tarde o temprano se verán perjudicados. En el mejor de los escenarios ello ocurrirá al décimo año, una vez que se termine definitivamente el financiamiento compartido, pero en muchos casos ello sucederá antes, particularmente en los establecimientos que en la actualidad tienen un monto de copago medio o alto.
- El Programa de Gobierno habla de gradualidad y no de plazos para terminar el financiamiento compartido. Para evitar que se perjudiquen a los estudiantes proponemos que: 1) se elimine el plazo de diez años que contempla el proyecto para poner fin definitivo al financiamiento compartido.; 2) congelar el financiamiento compartido en U.S.E. de todos los colegios que opten por mantenerse en el régimen de financiamiento compartido; 3) que ese monto se reduzca solo cuando haya un aumento en U.S.E. de la subvención; 4) que la subvención para grupos medios, a diferencia de lo que plantea el proyecto de ley, sea compatible con el cobro de financiamiento compartido para estudiantes que no son merecedores de ese beneficio, tal como ocurre hoy con los estudiantes que reciben subvención escolar preferencial; y 5) que los colegios con financiamiento compartido que cambian la composición socioeconómica de sus estudiantes haciéndola más integrada socialmente puedan recibir la subvención de gratuidad por los nuevos estudiantes que se integren.

Harald Beyer. Director del Centro de Estudios Públicos.

Sylvia Eyzaguirre. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

I. Antecedentes para el debate

Dos de los pilares fundamentales del programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet son reducir la segregación escolar y garantizar un sistema educativo gratuito para todos. En relación con el financiamiento compartido (FICOM), el programa propone su eliminación gradual y afirma que “junto con otros mecanismos de selección permitirán terminar con la segregación social en la educación financiada con recursos públicos.”¹

No cabe duda que esta afirmación es voluntarista. Las causas de la segregación son múltiples. Así, resulta fundamental aclarar que el término del financiamiento compartido y la prohibición de seleccionar a los alumnos no pondrán término a la segregación escolar del sector subvencionado, pues todos los estudios muestran que el gran factor detrás de la segregación escolar es la segregación residencial.² Mientras no abordemos el problema de la segregación residencial, nuestro sistema escolar seguirá siendo altamente segregado.

Con todo, un estudio de Elacqua y Santos (2014) muestra que la segregación del sistema escolar en el Gran Santiago es mayor que la residencial. Esto significa que existen otros factores además de la segregación residencial que están influyendo en la segregación escolar. Se podría aventurar que

ello puede ser explicado por las preferencias de las familias³, los procesos de selección de los establecimientos y el financiamiento compartido, entre otros. La evidencia disponible no distingue entre estos factores y, por tanto, no es concluyente respecto del impacto que tendría el financiamiento compartido sobre la segregación escolar. Si bien, todos los estudios encuentran una correlación entre el monto del copago y el nivel de segregación, también existe una correlación relevante entre el monto del copago y el índice de vulnerabilidad de la comuna.⁴

En el Gráfico 1 se observa cómo se distribuyen los colegios que cobran financiamiento compartido según el monto del copago (en el eje vertical) y la vulnerabilidad promedio de la comuna⁵ en que se encuentran (en el eje horizontal), donde 1 es el máximo de vulnerabilidad. Puede apreciarse que existe una correlación negativa entre el monto que cobran los colegios y la vulnerabilidad promedio de la comuna en que se encuentran, de manera que en las comunas con menor índice de vulnerabilidad el promedio del FICOM es más alto que en las comunas donde la vulnerabilidad es mayor.

Lo mismo se observa respecto de la proporción de la matrícula que paga financiamiento compartido. El Gráfico 2 nos muestra que es en las comunas menos vulnerables donde existe una mayor proporción de alumnos que paga copago, mientras que en las comunas más pobres la proporción de alumnos que aporta recursos a su educación es baja.

¹ Ver *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*, p. 19.

² Ver Elacqua, G. y H. Santos (2013), “Los efectos de la elección escolar en la segregación socioeconómica en Chile: Un análisis georreferenciado”, *Documento de Referencia 01*, Espacio Público; Flores, C. y A. Carrasco (2013), “(Des)igualdad de oportunidades para elegir escuela: Preferencias, libertad de elección y segregación escolar”, *Documento de Referencia 02*, Espacio Público; Elacqua, G., (2012), “The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile”, en *International Journal of Educational Development* N° 32; y Gallego, F. y A. Hernando (2009), “School Choice in Chile: Looking at the Demand Side”, *Documento de Trabajo* N° 356, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

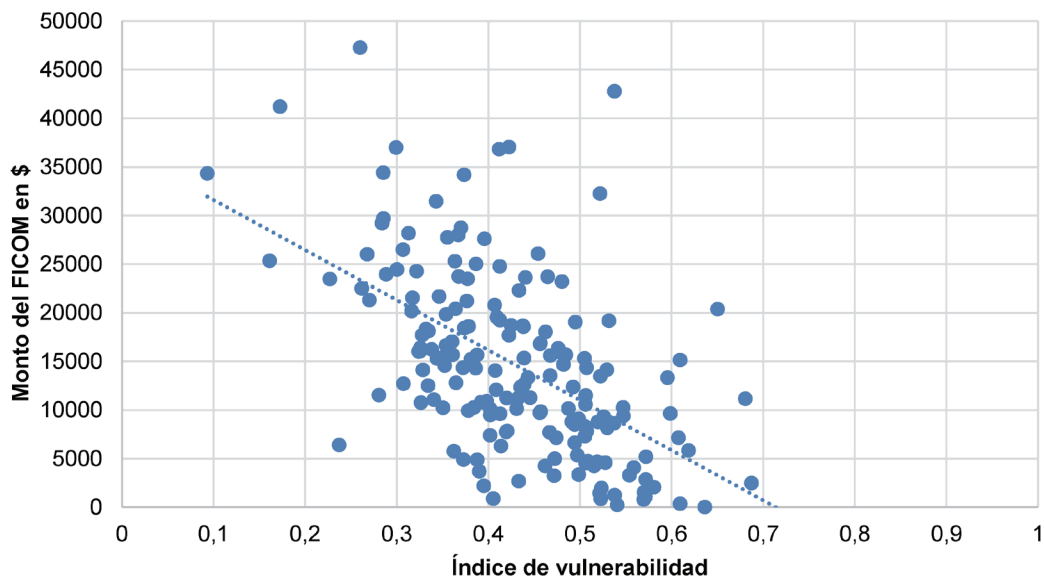
³ Thomas Schelling, por ejemplo, sostiene en su *Micromotives and Macrobehavior*, (Norton: 1978), que pequeñas variaciones en preferencias pueden producir una importante segregación sin que puedan distinguirse claramente las motivaciones detrás de ellas.

⁴ Ver también Flores, C. y A. Carrasco (2013), *op. cit.*; y Gallego, F. y A. Hernando (2009), *op. cit.*

⁵ Este índice se ha construido a partir de la vulnerabilidad reportada por JUNAEB en cada escuela, liceo y colegio subvencionado de la comuna. La información por establecimiento se ha agregado a nivel de la comuna para definir esta vulnerabilidad.

Gráfico 1

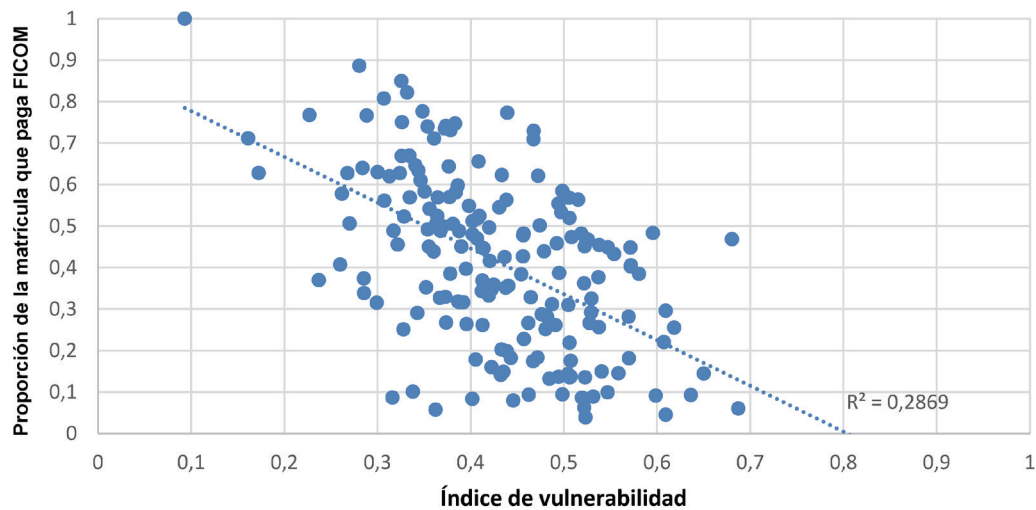
Distribución de colegios según monto del FICOM y vulnerabilidad promedio de la comuna



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINEDUC, 2012 (pesos 2014).

Gráfico 2

Distribución de matrícula que paga FICOM según vulnerabilidad promedio de la comuna



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINEDUC, 2012.

Dada la complejidad del fenómeno, para reducir de forma importante la segregación escolar se requiere una mirada integral. El término del financiamiento compartido es uno de los instrumentos posibles que puede formar parte de un paquete más amplio de medidas. Existen también formas de abordar este problema sin tener que terminar con el financiamiento compartido. Ambas alternativas tienen sus ventajas y desventajas. Sin embargo, el Gobierno optó por eliminar el financiamiento compartido. Estas notas se inscriben bajo esa lógica y buscan perfeccionar el proyecto del Gobierno.

II. Análisis del actual proyecto de ley

El actual proyecto de ley que pone término al financiamiento compartido contempla cinco medidas:

1. Extensión de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) para los alumnos de clase media.
2. Creación de una subvención de gratuidad.
3. Congelamiento del monto del financiamiento compartido.
4. Disminución del financiamiento compartido amarrado a un aumento de la subvención.
5. Término del financiamiento compartido al décimo año de aprobada la ley.

1. Subvención para la clase media

Se extiende la subvención escolar preferencial para los alumnos que se encuentran entre el quinto y el octavo decil, ambos inclusive. Dicha subvención tiene un valor de 0,847 U.S.E. (\$ 17.836 pesos 2014) para el primer nivel de transición hasta sexto básico y de 0,5645 (\$ 11.887 pesos 2014) para séptimo básico hasta cuarto medio, que es la mitad de la subvención escolar preferencial que se entrega a los alumnos que pertenecen al 40% más vulnerable.

Esta medida es una excelente noticia, pues se avanza en equidad al cerrar la brecha que existe

hoy en el financiamiento de los alumnos de clase media. Actualmente, los alumnos cuyas familias tienen un ingreso de \$ 470.000 reciben el mismo monto de subvención que los del décimo decil, cuyas familias tienen un ingreso autónomo promedio de \$ 3.000.000 por hogar (CASEN, 2011). Esto se subsana con la creación de este aporte adicional. Estas subvenciones se justifican por los distintos niveles de capital cultural de los hogares y que se traducen en mayores costos de educar a los de menor capital. Por cierto, siempre debe estar revisándose si este monto es el apropiado para compensar por este fenómeno.

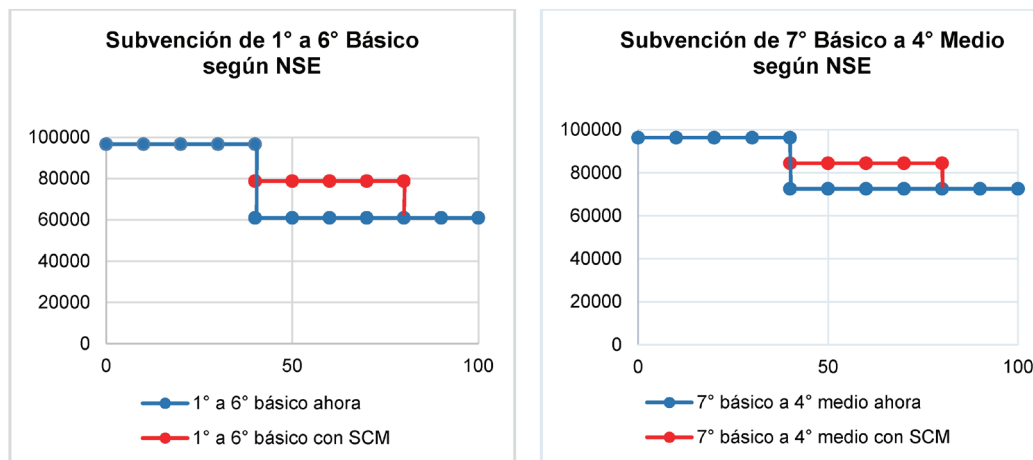
Como puede observarse en los Gráficos 3 y 4, el aumento de los recursos es mayor en educación básica que en enseñanza media. Si bien esta medida en el corto plazo es adecuada, pues focaliza los recursos en los primeros años de vida, donde es más efectivo atacar las desigualdades, en el largo plazo deberíamos avanzar en igualar los montos de la SEP de enseñanza media con los de enseñanza básica, pues según diferentes indicadores el déficit en los recursos que invertimos en enseñanza media es considerablemente mayor que el déficit en enseñanza básica.⁶

Ahora bien, en los artículos transitorios del proyecto de ley se dispone que esta subvención

⁶ Mientras el Estado de Chile gasta 19% y 18% del PIB per cápita por alumno en enseñanza básica y media, respectivamente, los países de la OCDE gastan en promedio 23% y 26%. Es decir, nuestro país gasta 17% menos en enseñanza básica y 31% menos en enseñanza media que el promedio de los países de la OCDE. Por otra parte, el estudio realizado por Grupo Educar (2011) estimó que la brecha entre la subvención actual para zonas urbanas y el costo de cubrir los gastos mínimos para proveer educación es de \$ 14.345 (pesos 2014) en enseñanza media frente a \$ 1.836 (pesos 2014) en la enseñanza básica. Por último, el estudio de la consultora FOCUS (2011) estimó que el déficit en la subvención para los niños de clase media-alta para proveer una educación de calidad es de 1,23 U.S.E. en enseñanza básica frente a 1,67 U.S. E. en enseñanza media. Ver Ugarte, G. y B. Williamson (2011), "Hacia la medición del costo de una educación de calidad", Centro de Estudios MINEDUC.

Gráficos 3 y 4

Financiamiento actual y nuevo financiamiento para enseñanza básica y media



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ley N° 20.248 y el proyecto de ley que elimina el FICOM (pesos 2014).

adicional podrá ser impetrada únicamente por los establecimientos que sean absolutamente gratuitos. Esta restricción tiene cuatro problemas:

- i) Entra en contraposición con la Subvención Escolar Preferencia (SEP) para alumnos prioritarios, pues ésta sí permite ser impetrada por establecimientos que cobran FICOM a los alumnos no beneficiarios de la SEP.
- ii) Discrimina entre alumnos. Por una parte, discrimina a los alumnos de igual nivel socioeconómico dependiendo del tipo de establecimiento al que asisten y, por otra parte, discrimina entre los alumnos prioritarios y los preferentes, pues los primeros sí pueden recibir este aporte si van a un colegio con FICOM, mientras que los segundos no.
- iii) Reduce la oferta de colegios a los padres en vez de ampliarla.
- iv) Reduce su posible impacto en segregación, equidad y gratuidad al restringir de forma arbitraria los beneficiarios. Si lo que buscamos es reducir el financiamiento compartido y hacer

más equitativo el sistema de financiamiento, no se entiende por qué se privará a los alumnos de clase media de recibir estos aportes. El impacto de esta medida sería mayor, si se eliminara esta restricción.

De eliminarse esta restricción se beneficiarían cerca de 1.300.000⁷ alumnos de educación regular diurna, cuyas familias se encuentran en el quinto, sexto, séptimo y octavo decil de ingresos. El costo de esta medida sería aproximadamente de **US\$ 400 millones anuales**.

⁷ Según datos del Ministerio de Educación, en 2012 asistían a educación regular 3.252.040 niños y jóvenes, 350.850 en los niveles de transición, 1.457.636 en 1° hasta 6° básico y 1.443.554 en 7° básico hasta 4° medio. El 40% de estos alumnos corresponden a 1.300.816, que serían beneficiarios de la subvención de clase media. Para estimar el costo de esta medida se multiplicó el 40% del número de alumnos que cursan los niveles de enseñanza correspondientes por el monto de la subvención, por los 12 meses del año, ajustado por asistencia (93%) partido por el valor dólar 2014 (\$ 553). Debe considerarse que el costo de esta medida irá disminuyendo con el tiempo, dada la baja en la tasa de la natalidad.

2. Subvención pro gratuidad

La segunda propuesta es la creación de una subvención de gratuidad, que podrá ser impetrada por los establecimientos gratuitos para los alumnos que cursen desde el primer nivel de transición (pre-kínder) hasta cuarto medio, incluida la educación especial y de adultos. Además, será requisito para los establecimientos de educación regular y diurna estar adscritos al régimen de subvención escolar preferencial.

El aporte por alumno mensual será, en régimen, de 0,45 U.S.E., equivalente este año a \$ 9.476.⁸ Partirá el primer año con un aporte de \$ 5.265, el cual se aumentará anualmente en \$ 2.158 hasta alcanzar el tercer año su valor final.

Esta política es una muy buena opción para incentivar la gratuidad incrementando los recursos que entrega el Estado a los establecimientos que elijan esta alternativa. Esta subvención durante los primeros 10 años será voluntaria y podrá ser impetrada por los establecimientos gratuitos, pero al cabo de 10 años, cuando se termine el financiamiento compartido, funcionará como un aumento de la subvención general, pues todos los colegios serán gratuitos.

Los beneficiados por esta medida serán desde luego aquellos estudiantes que están en establecimientos que no cobran financiamiento compartido y que suman un 58% de la matrícula. En esta situación se encuentra la inmensa mayoría de los estudiantes que asisten a la educación municipal y un tercio de los que asisten a la educación particular subvencionada. Entre los que asisten a establecimientos con financiamiento compartido, y tal como se observa en el Gráfico 5, al aumentar la subvención general en sólo 0,45 U.S.E., los beneficiados serán quienes se encuentran a la izquierda de la in-

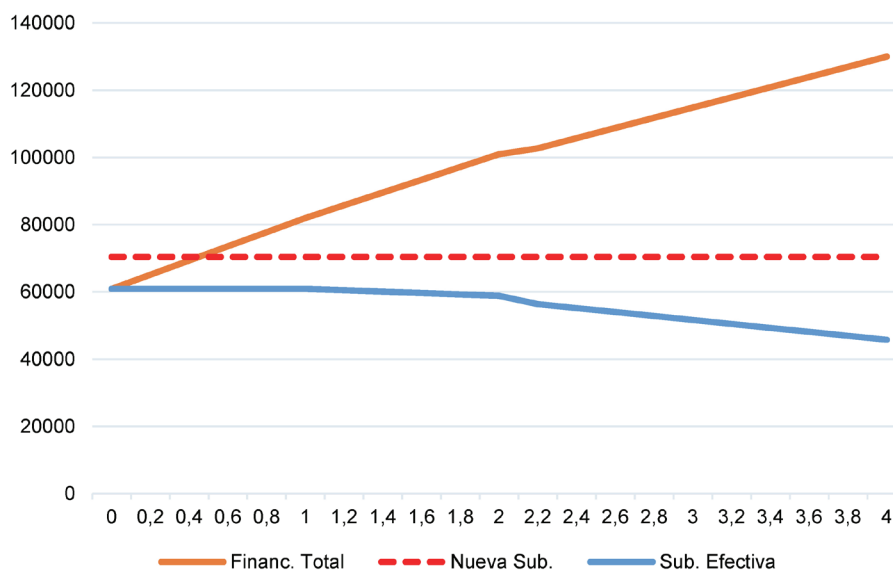
tersección entre la línea discontinua roja (que grafica el nuevo monto de la subvención) y la recta naranja (que representa el total de recursos que cuentan los alumnos según el monto de copago que pagan sus padres). Todos los alumnos que hoy aportan más de 0,4185 U.S.E. (ajustado por asistencia) no recibirán esta subvención en el corto plazo, porque el establecimiento seguramente preferirá mantenerse en la situación actual. Ahora bien, la distribución del número de alumnos según el monto del financiamiento compartido no es homogénea. Al tercer año, cuando se alcance el monto final de la subvención de gratuidad, aproximadamente 538 mil alumnos que antes pagaban financiamiento compartido, que corresponden al 40% de la matrícula que asiste a un colegio con copago, dejarán de hacerlo. El total de beneficiados alcanzará a cerca de 2.480.000 alumnos. El costo de esta subvención en régimen (cuando se acabe con el financiamiento compartido) será de aproximadamente **US\$ 630 millones (dólares 2014) anuales, si la matrícula del sector subvencionado no disminuye.**⁹ Sin embargo, sabemos que en diez años más habrá cerca de 300.000 niños menos debido a la baja en la tasa de la natalidad, disminuyendo el costo de esta medida a cerca de **US\$ 573 millones (dólares 2014).**

Claramente un monto mayor haría no sólo más atractiva la gratuidad, motivando a más establecimientos a dejar de cobrar financiamiento compartido y beneficiando a más alumnos, sino que también podría ayudar a mejorar la calidad de la educación escolar, dado que los estudios indican que la subvención regular actual es insuficiente y que se está instalando una nueva institucionalidad de aseguramiento de la calidad del sistema escolar, que hace

⁸ El valor de la U.S.E. para este año es de \$ 21.058.

⁹ Para el cálculo del costo se consideró el número de alumnos en el sector subvencionado según datos del MINEDUC 2012 (3.293.850 alumnos) por el monto en régimen, por los doce meses del año, ajustado por asistencia (93%), dividido por el valor actual del dólar (\$ 553).

Gráfico 5
Subvención efectiva actual y financiamiento total actual según monto FICOM y nueva subvención general



más sistemáticas las exigencias de desempeño. Con todo, alrededor de 800 mil estudiantes se mantendrían en la situación actual, es decir contribuyendo con financiamiento compartido a sus colegios.

Si a la subvención de gratuidad le sumamos la subvención para la clase media obtenemos que, en promedio, la subvención mensual para los alumnos de clase media aumentará en \$ 24.300 (pesos 2014). Según los datos del MINEDUC 2012, si se eliminara la restricción a la subvención de clase media, cerca de 900 mil alumnos que hoy paga financiamiento compartido dejaría de hacerlo, lo que corresponde al 70% de la matrícula que asiste a un establecimiento con copago. Por otra parte, alrededor de 410.000 alumnos asisten hoy a establecimientos con un financiamiento compartido mayor a \$ 22.600 (pesos 2014)¹⁰, equivalente al

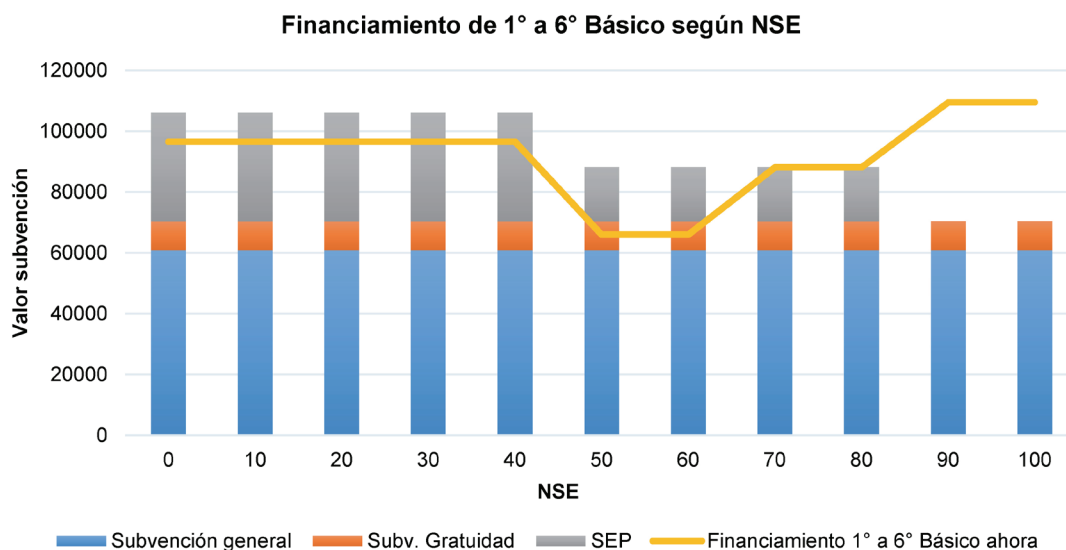
30% de matrícula de los colegios que cobran copago y al 12% de la matrícula subvencionada total. El ejercicio recién realizado supone que todos los estudiantes de esos establecimientos estarían en condiciones de recibir la subvención para grupos medios. Sin embargo, ello tiene una baja probabilidad de ocurrencia. Si se hace una estimación más realista –por ejemplo que solo la mitad de los estudiantes recibirían subvención de clase media–, 910 establecimientos que reúnen a 580 mil estudiantes difícilmente optarían por dejar el régimen de financiamiento compartido.

El Gráfico 6 muestra el nuevo sistema de financiamiento escolar para 1° hasta 6° básico con Jornada Escolar Completa (JEC), que comprende la SEP para la clase media y la subvención de gratuidad, frente al actual financiamiento que combina recursos públicos con los aportes de los padres. Se aprecia que quienes más aumentan los recursos fiscales son los alumnos que se encuentran en el quinto y sexto decil, precisamente el grupo que

¹⁰ Los \$ 24.300 deben ajustarse por asistencia (93%), dado que tanto la subvención de clase media como la de gratuidad considera la asistencia para su pago. El monto promedio que recibirá un colegio gratuito por alumno de clase media será entonces de \$ 22.600.

Gráfico 6

Comparación entre el nuevo sistema de financiamiento y el actual para 1° a 6° básico



Nota: La línea amarilla es una estimación de los recursos, tanto privados como públicos, disponibles por decil de ingresos. Ésta se realizó considerando los montos que entrega el Estado según decil de ingreso familiar y los montos que aportan las familias según los grupos socioeconómicos del SIMCE 2012 (pesos 2014). Los grupos socioeconómicos del SIMCE no se corresponden con los deciles de ingreso familiar, pero dado que no contamos con el monto promedio del financiamiento compartido por decil de ingresos, nos entregan una aproximación al gasto de las familias por nivel socioeconómico.

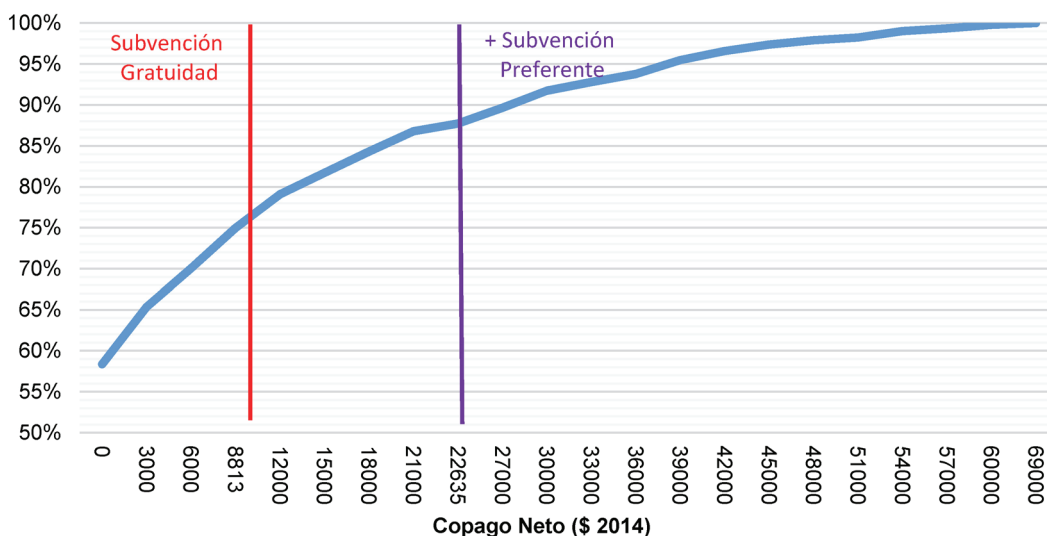
Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINEDUC (2014), la ley N° 20.248 y el proyecto de ley que elimina el FICOM.

contaba con menos recursos para su educación, ya que el Estado le daba la misma cantidad de recursos que los niños del noveno y décimo decil, pero cuyas familias contaban con menos recursos para aportar a su educación. Los alumnos del séptimo y octavo decil se verán, en promedio, beneficiados con esta reforma, en la medida que el promedio de los recursos que aportaban los padres se verán reemplazados por recursos fiscales. Sin embargo, un porcentaje de estos alumnos, cuyos padres aportan más recursos que los comprometidos por el Gobierno, se verán perjudicados. Asimismo, los alumnos pertenecientes al noveno y décimo decil saldrán perjudicados recibiendo considerablemente menos recursos que los que cuentan hoy para su educación.

El Gráfico 7 muestra el efecto de las subvenciones de gratuidad y clase media para todo el sector subvencionado, tanto municipal como particular. Un 58% de la matrícula subvencionada no tiene copago en la actualidad. La proporción restante tiene distintos niveles de copago. La mitad de los que contribuyen con financiamiento compartido aportan una mensualidad equivalente a menos de \$ 12.000 (pesos 2014). Tres cuartos partes de los que contribuyen al financiamiento de la educación de sus hijos aportan \$ 28.000 o menos. La subvención de gratuidad que recibirán los establecimientos por niño será de \$ 8.813 mensuales una vez que opera en plenitud (valor está ajustado por la asistencia promedio en el sistema educacional, pesos 2014).

Gráfico 7

Distribución acumulada de la matrícula que paga copago de acuerdo al monto del FICOM



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINEDUC 2012.

Se supone que aquellos colegios que reciben por financiamiento compartido un aporte superior a éste optarán por mantenerse en la situación actual (es posible que, atendidos los costos administrativos y las dificultades de cobrar, un grupo de colegios con cobros algo superiores igualmente decida cambiarse). Del orden de 580 mil niños y jóvenes, equivalentes al 17% de los estudiantes de la educación subvencionada o un 40% de los que actualmente pagan financiamiento compartido dejarían de hacerlo.

El Gráfico 7 también incluye qué pasaría, si a la subvención por gratuidad se le agrega la nueva subvención para alumnos de clase media. Ella equivale a \$ 13.822, una vez ajustada por asistencia. La suma de ambas alcanza los \$ 22.635 (pesos 2014). En el gráfico se supone que todos los estudiantes de los establecimientos subvencionados que están pagando financiamiento compartido podrían obtener esta subvención. La verdad es que ello es una sobrestimación, toda vez que pueden existir estudiantes que ya reciban la subvención escolar preferencial o que estén fuera del

público objetivo.¹¹ Lamentablemente no tenemos la composición socioeconómica de los alumnos de cada uno de esos establecimientos para evaluar el aumento promedio en los ingresos producto de esta subvención. Nos quedamos, entonces, con una estimación optimista. Un número adicional de aproximadamente 444 mil estudiantes –casi un 14% de la matrícula subvencionada y un tercio de la matrícula con copago– podrían verse beneficiados. Con estos antecedentes en la mano se puede también concluir que al menos 410 mil estudiantes se mantendrían en establecimientos con financiamiento compartido. La dinámica definida por el proyecto de ley (ver secciones siguientes) sugiere que estos estudiantes tarde o temprano se van a

¹¹ Debemos recordar que no sabemos el número de niños que efectivamente paga financiamiento compartido, sino sólo el número de alumnos que asiste a un colegio que cobra copago. Claramente este número sobreestima el número de alumnos que paga efectivamente financiamiento compartido, pues no descuenta a quienes pertenecen al 15% más vulnerable, a los beneficiarios de la SEP y de las becas que deben entregar los establecimientos con copago.

ver perjudicados, a menos que se aumente el valor de la subvención general en U.S.E.

Para promover la integración social al interior de los establecimientos escolares, sugerimos además que los colegios con financiamiento compartido que cambien la composición de sus estudiantes haciéndola más integrada socialmente puedan recibir por los nuevos estudiantes que se integren la subvención de gratuidad, siempre y cuando no les cobren financiamiento compartido.

3. Se congela el monto máximo del copago en su valor nominal actual (\$ 84.233)

El proyecto de ley congela en pesos el monto máximo de copago actual. Esta medida tiene tres problemas:

- I) Discrimina entre niños, perjudicando a unos y a otros no. Al congelar el tope máximo de financiamiento compartido en pesos se reduce todos los años su valor real por la devaluación de la moneda, de manera que los niños que hoy están pagando ese máximo o una cifra similar se verán perjudicados al primer año de implementación de esta medida, sin darle tiempo al sostenedor para adecuar su estructura de costos, mientras que los niños que pagan, por ejemplo, \$ 28.000 no se verán perjudicados, toda vez que a ellos no les afecta ese tope fijado.
- II) El Ministro de Educación y la Presidenta Bachelet han sido enfáticos en asegurar que nadie se verá perjudicado con esta medida, incluso el Ministro afirmó que nadie recibiría un peso menos de lo que hoy cuenta para su educación. Sin embargo, esta medida necesariamente perjudica a los niños que hoy se encuentran en los tramos medios y altos de copago. Si de verdad no se quiere perjudicar a nadie, entonces se debería congelar el copago en U.S.E. y no en pesos, es decir en su valor

real y no nominal.¹² Si la U.S.E. se reajusta anualmente en 5%, al cabo de 10 años el valor máximo del copago debiera ser de \$ 137.000 en vez de \$ 84.000, perdiendo sólo por concepto de reajuste un 39% de su valor real¹³.

- III) Esta medida sólo congela el monto máximo del copago, pero no el monto que hoy cobran los colegios de copago inferior, permitiendo durante la transición que los colegios que no cobran el máximo de copago aumenten el monto del financiamiento compartido. Así, podría darse el absurdo de que mientras el Estado hace un esfuerzo por aumentar la subvención general con el fin de disminuir el copago que cobran los colegios, éstos pueden perfectamente aumentar el monto que cobran a los padres.

4. Disminución del financiamiento compartido amarrado a un aumento nominal de la subvención durante los primeros 10 años

El proyecto establece que durante los primeros 10 años se disminuirá anualmente el monto máximo del financiamiento compartido en la misma cantidad en pesos que aumente el promedio simple de la subvención de Educación General Básica de 1° a 6° y Enseñanza Media Humanístico-Científico para establecimientos sin jornada escolar completa. El proyecto no establece en cuánto aumentará anualmente la subvención (por encima del reajuste automático que contempla la U.S.E.), dejando a la voluntad del gobierno de turno esta decisión. Esta medida tiene los siguientes inconvenientes:

¹² La U.S.E. se reajusta anualmente de acuerdo al alza del reajuste del sector público, que a su vez detona en el sector municipal el alza de remuneraciones de los profesores. Esta alza se extiende en algunas dimensiones al sector particular subvencionado.

¹³ Aquí no se utiliza el término real respecto del IPC, sino de la U.S.E.

- i) Al descontar del monto máximo del copago el aumento en pesos de la subvención, se descuenta no sólo el aumento efectivo de la subvención, sino también el reajuste en la U.S.E., perjudicando **necesariamente** a los alumnos. Debido a la inflación \$ 84.233 en el año 2014 no son lo mismo que en 2015. Es por ello que todos los años la subvención escolar aumenta su valor en pesos, aun cuando su valor en U.S.E. (valor real) no aumente. Así, si la U.S.E. se reajustara anualmente en 5% como consecuencia del aumento en los salarios del sector público (aumentando el valor en pesos de la subvención pero no su valor en U.S.E.), al cabo de 10 años la subvención aumentaría en 63% respecto del valor actual, equivalente a \$ 30.836, pero su valor real no habría aumentado. La consecuencia más inmediata es que si en los 10 años que establece el proyecto de ley la subvención no aumentara en U.S.E., el tope del financiamiento compartido disminuiría en \$30.836, perjudicando a todos los alumnos que hoy pagan más de \$ 53.000 de copago. Ello proviene del hecho que los ingresos netos de los establecimientos a los que asisten no está cambiando, manteniéndose en pesos nominales. Obviamente que sus costos aumentarán a un ritmo real que seguramente se parecerá al aumento de la U.S.E., toda vez que los salarios de los docentes, el principal gasto en educación, crece a ese ritmo. Los déficits no tardarán en aparecer. Algún control de sus costos podrán aplicar los sostenedores, pero su estructura suele ser muy rígida como consecuencia de las propias regulaciones. En efecto, de no tener congelado el techo del copago, ese aumento de 5% en el valor de la U.S.E. habría significado un aumento equivalente a \$ 52.973. Así, si el reajuste de la U.S.E. en los próximos 10 años fuese de 5%, en el año 10,
- el techo del financiamiento compartido bajaría a \$ 53.397, cuando su valor real debiera ser de \$ 137.207, con una pérdida efectiva de 61% de su valor real sin que el Estado hubiese aumentando en un solo peso real la subvención¹⁴. Estimamos que esta decisión afecta al menos a 410.000 niños y jóvenes, quienes son los que hoy asisten a un establecimiento con un copago mayor a \$ 22.600.
- ii) Al no establecerse un aumento real mínimo obligatorio de la subvención se siembra la incertidumbre en las familias y los sostenedores. Si las familias y los sostenedores supieran cuánto aumentará efectivamente la subvención, podrían tomar decisiones oportunas y adecuadas. Por el contrario, la incertidumbre puede fomentar que los colegios con copago más alto se transformen en colegios particulares pagados o que un número importante de niños emigre al sector particular pagado, sin que fuese necesario, o en caso de permanecer en el sector subvencionado se vean al cabo de un tiempo perjudicados, sin haber podido tomar las medidas necesarias para ajustar su estructura de costos. El efecto de primer orden, entonces, puede ser un aumento de la segregación.
- iii) El proyecto de ley establece que el descuento del techo del copago se realice según el aumento en pesos del promedio simple de la subvención de Educación General Básica y de Enseñanza Media Científico-Humanista para establecimientos sin Jornada Escolar Completa. Sin embargo, esta medida exige más

¹⁴ Es importante tomar en cuenta que a pesar de que el reajuste del sector público es mayor que la inflación anual, esta diferencia no necesariamente significa un aumento en el monto real de la subvención, pues los salarios de los docentes en el sector público son afectados por el reajuste del sector público, los que también tendrían un impacto en los salarios del sector privado.

recursos para terminar con el financiamiento compartido que los necesarios. La brecha entre el techo efectivo del copago y la subvención de gratuidad es de \$ 60.000, aproximadamente. Para terminar con el financiamiento compartido la subvención para establecimientos sin JEC debería aumentar entonces en 60.000 pesos reales, lo que equivale a un aumento de 122%. Ahora bien, si subimos en la misma proporción la subvención para los establecimientos con JEC, éstos deberían aumentar en \$ 80.000, un tercio más de lo que se requiere para terminar con el copago, dado que la gran mayoría de los niños asiste a un establecimiento con JEC. Con este diseño, terminar con el financiamiento compartido tendría un costo adicional de US \$5.300 millones, mil millones de dólares más caro que si la reducción del copago se hiciera según el aumento de la subvención para establecimientos con JEC.

- iv) No modifica el artículo 27 del DFL N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, que establece el sistema de financiamiento de la exención de pago a que se refiere el artículo 24 de la misma ley. Si el proyecto congela los montos en pesos, entonces debería cambiarse los montos en U.S.E. por pesos para que exista coherencia.

La brecha entre el máximo monto de financiamiento compartido efectivo (es decir, realizando el descuento a la subvención correspondiente) y la subvención de gratuidad es de prácticamente \$ 60.000. Para que ningún niño reciba menos recursos que los que recibe hoy, como lo ha prometido el Ministro de Educación, la subvención general debería aumentar en los próximos 10 años aproximadamente en \$ 64.500 (pesos 2014, ajustando por asistencia), es decir en 3,06296 U.S.E. Esto significa un aumento promedio anual de

0,30629 U.S.E. a la subvención mensual por alumno, equivalente a \$ 6.450 (pesos 2014), con un costo en régimen adicional de **US\$ 4.300 millones** manteniendo constante el número de alumnos en el sector subvencionado, y de **US\$ 3.900 millones** (dólar 2014)¹⁵, si ajustamos por la baja en la tasa de la natalidad.

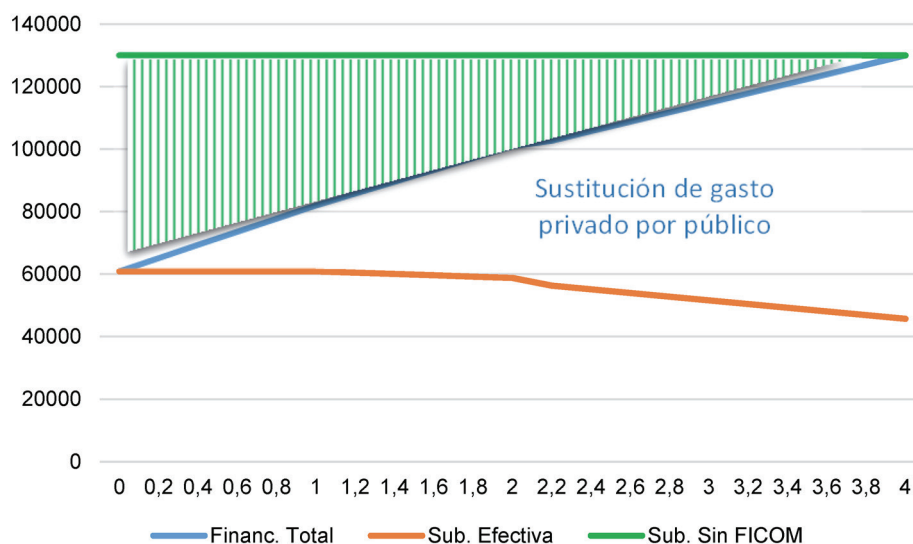
La razón de este alto costo obedece a que en lugar de reducir el financiamiento disponible para un grupo, parece más razonable incrementar el financiamiento de los otros grupos de estudiantes hasta alcanzar al grupo que tiene más recursos.

Para entender este alto costo recurrimos a una adaptación del Gráfico 5 que reproducimos en el Gráfico 8. La línea naranja representa la subvención efectiva pagada por el Estado y el financiamiento total que recibe cada estudiante una vez que se incluye el FICOM está representada con la línea azul. La brecha entre financiamiento total y subvención efectiva es el aporte familiar. Si no se quiere perjudicar a ningún estudiante, el Estado debe sustituir el copago privado por recursos públicos, es decir financiar el área que está entre la curva de financiamiento total y subvención efectiva. Pero si solo se hace eso, se introduce ahora una diferencia de gasto entre distintos estudiantes pero con fondos públicos. Por eso, el Estado tiene que aportar también el área achurada verde. Así, la línea verde representa la nueva subvención general, equivalente para todos los estudiantes, a la cual se le debe agregar la subvención de gratuidad y la subvención escolar preferencial para los alumnos prioritarios y preferentes. Si el monto de gasto es inferior a la recta verde, necesariamente habrá un grupo de estudiantes perjudicado y no hay como “escapar” de esa situación.

¹⁵ Este monto se estimó ajustando por asistencia (93%) y por la reducción en la tasa de natalidad, pero suponiendo que ningún niño emigra al sector particular pagado.

Gráfico 8

Término del financiamiento compartido sin estudiantes perjudicados



5. Término del financiamiento compartido al décimo año de aprobado el proyecto de ley

El proyecto de ley establece que diez años después de haberse aprobada la ley ningún establecimiento que reciba recursos del Estado podrá seguir cobrando financiamiento compartido a los padres. Este término del financiamiento compartido no está amarrado a los aumentos de la subvención, de manera que es posible que los recursos que aportan los padres no sean reemplazados por aportes estatales, pudiendo entonces perjudicar a miles de niños.

De no aumentarse efectivamente la subvención general podrían verse perjudicados al cabo de 10 años al menos 410.000 alumnos (escenario en que todos reciben la nueva subvención de grupos medios), es decir aproximadamente el 12% de la matrícula escolar. Es muy probable que en caso de no aumentarse la subvención general, un número no despreciable de alumnos emigre al sector particular pagado. Si aumentase en 3 puntos porcen-

tuales el sector particular pagado, eso implicaría un crecimiento de prácticamente un 50%, lo que podría provocar un aumento de la segregación del sistema escolar. Claramente el número de niños perjudicados dependerá del aumento real de la subvención, de manera que a mayor aumento de la subvención, mayor será el costo alternativo de las familias de cambiar a sus hijos al sector particular pagado, disminuyendo así el riesgo de aumentar la segregación.

II. Propuestas y reflexiones finales

El proyecto del gobierno tiene aciertos y desaciertos. Por una parte, perfecciona el sistema de financiamiento, al aumentar el monto de la subvención en régimen, y lo hace más equitativo al entregar más recursos a los alumnos de clase media. Sin embargo, 1) no compromete recursos suficientes para que nadie salga perjudicado con el término del FICOM y no cierra los déficits relativos de financiamiento en la educación escolar, 2) deja en la incertidumbre a alre-

dedor de 410.000 niños al no determinar el monto en que aumentará la subvención pero estableciendo el número de años en que se acabará el financiamiento compartido, 3) perjudica necesariamente a los niños que se encuentran en los tramos medios y altos durante la transición y 4) arriesga un aumento en la segregación escolar, si no se evita que un número importante de niños emigre al sector particular pagado.

Del análisis que hemos hecho emergen algunas propuestas de cambios al proyecto de ley que ya han sido esbozadas preliminarmente y que pueden equilibrar mejor las aspiraciones del Gobierno –que entendemos privilegia terminar con el financiamiento compartido, pero con una inversión insuficiente de recursos– con los intereses de las familias y estudiantes. En particular, postulamos:

- 1) Congelar el monto actual del financiamiento compartido de todos los colegios en U.S.E.
- 2) Reducir ese nivel de copago cada vez que se aumente en U.S.E. el valor de la subvención general con JEC.
- 3) Eliminar el plazo de diez años para terminar con el financiamiento compartido y reemplazar esta disposición por un criterio general que establezca que éste se terminará en cada establecimiento una vez que el aumento efectivo de la subvención general equivalga al financiamiento compartido vigente al momento de su congelamiento.
- 4) Establecer que una vez alcanzada esa compensación, el establecimiento no podrá nunca más cobrar financiamiento compartido.
- 5) Permitir a los establecimientos que cobran financiamiento compartido que puedan impetrar la subvención escolar preferencial para alumnos preferentes, sin que estos últimos paguen copago.
- 6) Para promover la integración social al interior de los establecimientos escolares, permitir que aquellos establecimientos que cobran financiamiento compartido, cuyo cuerpo de estudiantes se vuelva más integrado socialmente, puedan impetrar la subvención de gratuidad para los nuevos estudiantes que se incorporen, eximiendo a estos últimos del cobro de copago.

Si el Gobierno quiere cumplir su promesa de no perjudicar a nadie y terminar en diez años con el financiamiento compartido, debería aumentar gradualmente en ese período la subvención en \$ 64.500 (pesos 2014) por sobre el reajuste de la U.S.E., con un costo de US\$ 4.300 millones en régimen, si no varía el número de alumnos en el sector subvencionado, y probablemente de US\$ 3.900 millones, si ajustamos por la baja en la tasa de la natalidad. El programa de Gobierno no propone plazos para el término del copago, seguramente porque aventuró las complejidades que ello involucraba. Las propuestas que hacemos favorecen la integración y postulan un plazo flexible que dependerá de la voluntad de los gobiernos y parlamentarios de comprometer recursos para la educación escolar. Si el Gobierno no puede comprometer hoy más recursos, debido a que tiene otras prioridades, que son legítimas, como carrera docente o fortalecimiento de la educación pública, no parece razonable que se comprometa con un plazo estricto, que el propio programa de gobierno no contemplaba. Si insiste en el diseño actual del proyecto, se arriesga a un aumento de la segregación escolar, en el caso que un número relevante de colegios y alumnos migren hacia el sector particular pagado. **PdeR**