

Perfeccionamiento del Financiamiento Escolar y Alternativas para Terminar con el Financiamiento Compartido*

SYLVIA EYZAGUIRRE

- El programa de gobierno de la Presidenta Bachelet contempla entre una de sus medidas poner fin al financiamiento compartido de forma gradual. Más allá de las legítimas discrepancias que puedan existir en torno a esta decisión, resulta fundamental que, si se materializa, conlleve mayores beneficios que perjuicios para el sistema escolar.
- El financiamiento compartido debe comprenderse en el contexto más amplio del sistema de financiamiento de la educación escolar, de manera que su eliminación necesariamente exige revisar el sistema de financiamiento. En este contexto, la siguiente propuesta se construye sobre cuatro principios orientadores, a saber, 1) que el nuevo sistema de financiamiento tenga un impacto positivo en la calidad del sistema educativo, 2) que la distribución de los recursos sea equitativa, 3) que sea económicamente sustentable para el Estado y 4) que pueda llevarse a cabo en un plazo razonable.
- Para ello este artículo propone las siguientes medidas:
 1. Hacer obligatoria la Subvención Escolar Preferencial e igualar los montos de la enseñanza media con los de la enseñanza básica.
 2. Transformar la Subvención por Concentración de Alumnos Prioritarios en una Subvención por Integración Social.
 3. Aprobar el proyecto de ley que crea la Subvención para Alumnos de Clase Media, introduciendo algunas modificaciones, y aumentar su valor para la enseñanza media.
- El costo total de esta propuesta es de aproximadamente US\$ 2.985 millones, prácticamente un punto del PIB, que representa un poco más de un tercio de los fondos a recaudar con la reforma tributaria.
- Esta inversión en educación escolar nos permitirá cerrar la brecha en el gasto en materia de educación escolar con la OCDE y financiar políticas claves para mejorar la calidad de la educación, como por ejemplo una nueva carrera docente, que nuestro país requiere con urgencia. Además, el nuevo sistema de financiamiento sería más equitativo que el actual, compensando las falencias producto del origen socioeconómico del alumno. Por último, este modelo tiene la ventaja de incentivar la integración social, pues hace que alumnos de niveles socioeconómicos bajos y medios sean atractivos para los establecimientos escolares que atienden a un público de nivel socioeconómico medio-alto.
- 4. Congelar el monto nominal que cobran los establecimientos por concepto de financiamiento compartido a partir del momento que empiece a aumentar la subvención general.
- 5. Disminuir el monto de financiamiento compartido que cobra cada establecimiento de la mano con un aumento de la subvención general hasta su eliminación definitiva.

Sylvia Eyzaguirre. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

*Agradezco los comentarios de Ernesto Ayala, Harald Beyer, Andrés Hernando y Carolina Velasco. Los errores que pudiese contener este trabajo son de mi exclusiva responsabilidad.

El programa de gobierno de la Presidenta Bachelet contempla entre una de sus medidas poner fin al financiamiento compartido de forma gradual. La razón principal esgrimida ha sido su supuesto impacto en la segregación del sistema escolar. La evidencia indica que el principal factor en la segregación escolar es la segregación residencial¹, pero ésta no explicaría totalmente el nivel de segregación de nuestro sistema escolar. Esto significa que hay otros factores influyendo. La evidencia disponible no es concluyente respecto del efecto que tiene el financiamiento compartido en la segregación escolar.² Con todo, existe una tensión potencial entre libertad de aportar a la educación de los hijos y segregación, tensión que puede ser abordada de diferentes maneras.

Más allá de las legítimas discrepancias que puedan existir en torno a la decisión de terminar con el financiamiento compartido, resulta fundamental que, si se materializa, conlleve mayores beneficios que perjuicios para el sistema escolar. Al ser el financiamiento compartido uno de los componentes que integra el sistema de financiamiento de la educación escolar, su eliminación exige atender al sistema de financiamiento en su conjunto. El presente punto de referencia tiene por objeto con-

¹ 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.

² Los estudios que buscan estimar el efecto del financiamiento compartido tienen sesgo, pues no controlan por otras variables de interés como por ejemplo la autoselección, ni por factores endógenos al financiamiento compartido.

tribuir al debate público, ofreciendo una alternativa equitativa para financiar la educación escolar y que promueva la calidad e integración social del sistema en su conjunto.

A continuación, se presenta una breve descripción de la evolución del sistema de financiamiento de la educación escolar para luego detenernos en el impacto que tiene el financiamiento compartido sobre el sistema de financiamiento de la educación. Finalmente, se propondrá una alternativa para mejorar este sistema, que pone término al financiamiento compartido y que tiene como base cuatro principios rectores: que la distribución de los recursos sea equitativa, que promueva la calidad de la educación, que sea económicamente sustentable para el Estado y que pueda llevarse a cabo en un plazo razonable.

1. Evolución del sistema de financiamiento de la educación escolar

Desde que Chile es república, el sistema escolar ha sido mixto, con provisión estatal y privada, con y sin fines de lucro. Asimismo, durante el siglo XIX, el Estado entregaba aportes a los establecimientos privados, lo que se institucionalizó en 1908, cuando el Ministerio de Instrucción Pública determina los requisitos que las escuelas privadas deben cumplir para recibir subvención del Estado, y luego en 1920 con la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. Los establecimientos privados, con o sin fines de lucro, tenían derecho a percibir una subvención del Estado con el mismo tope máximo por alumno que las escuelas municipales considerando la asistencia media mensual, siempre y cuando cumplieran con los siguientes requisitos: que fueran gratuitas, siguieran el plan de educación nacional (equivalente a nuestro currículum nacional), que funcionaran en un lugar higiénico, que tuvieran una asistencia media mínima de 35 alumnos en la zona urbana y 15

en rural, y que funcionara a lo menos cuatro horas diarias durante 180 días en el año.³

A comienzos de la década de los 80 el sistema escolar sufre dos grandes cambios, la administración de la educación pública pasa, en su gran mayoría, a manos de los municipios y se cambia el sistema de financiamiento. El nuevo sistema buscaba igualar las condiciones financieras para el sector municipal y el privado⁴, para evitar discriminaciones arbitrarias entre alumnos y permitir a las familias elegir en igualdad de condiciones el establecimiento escolar para sus hijos y a los sostenedores competir en igualdad de condiciones.

El nuevo sistema de financiamiento consistía en un subsidio a la demanda, creando una subvención por alumno que considera la asistencia media de éste, cuyo monto es igual tanto para los establecimientos públicos como privados, además de las asignaciones por características geográficas de las escuelas. Para poder impetrar la subvención los establecimientos debían cumplir con ciertos requisitos, entre ellos ser gratuitos.⁵

Con todo, la ley permitía donaciones, también que los Centros de Padres y Apoderados de los colegios particulares subvencionados pudieran cobrar anualmente un aporte por apoderado no superior al valor de media unidad tributaria mensual, cuyo pago era voluntario⁶, y a los establecimientos particulares

³ Ver artículo 44 de la Ley N° 3.654, de la Dirección General de Educación Primaria, de 1920.

⁴ Con excepción de los establecimientos de administración delegada, que siguen siendo estatales, pero cuya administración pasa a manos de corporaciones privadas y no se financian vía subvención. Actualmente, existen 70 establecimientos administrados en esta modalidad.

⁵ Ver DL 3.476 del Ministerio de Hacienda, de 1980, art. 3°, letra f: "Que entre las exigencias de ingreso o permanencia, no figuren cobros ni aportes económicos, directos, indirectos o de terceros, tales como fundaciones, corporaciones, entidades culturales, deportivas, etc., o de cualquier naturaleza que excedan los derechos de escolaridad y matrícula autorizados por la presente ley."

⁶ Ver art. 12° del DL 3.476.

subvencionados de enseñanza media les estaba permitido pedir a los padres aportes voluntarios, pero un 35% del total de los aportes recaudados eran descontados del monto total de la subvención mensual⁷, porcentaje que aumenta a 40% en 1988.⁸

Esta situación cambió en 1988, cuando se introduce la subvención a establecimientos educacionales de financiamiento compartido.⁹ Esta subvención se complementa con el aporte de los padres, que de ahora en adelante puede ser obligatorio. El monto máximo que pueden aportar los padres estaba determinado por ley y oscilaba entre 2,3 y 3,1 U.S.E. mensuales según el nivel de enseñanza. El cobro de financiamiento compartido conllevaba un descuento de la subvención que entregaba el Estado. El monto del descuento era prácticamente idéntico al monto del financiamiento compartido. Por ejemplo, para el nivel de educación general básica de 1° a 6° por cada unidad de subvención escolar que se cobraba a los padres se descontaba aproximadamente un 40% del monto máximo de subvención contemplado por niño (2,3 U.S.E.).

En 1993 se introdujeron dos importantes modificaciones a la subvención de financiamiento compartido, a saber, se aumenta el monto máximo permitido de copago a 4 U.S.E., indistintamente del nivel de enseñanza, y se reduce el monto a descontar de la subvención, estableciendo cuatro tramos, como puede apreciarse en la Tabla 1.¹⁰ Con este cambio se incentiva el aporte de privados a la educación subvencionada por el Estado. (Tabla 1).

⁷ Ver art. 15° del DL 3.476 de 1980 y Decreto N° 175 Exento del Ministerio de Educación, de 1988. El aporte de padres voluntarios en la enseñanza media ya estaba contemplado en 1978, ver DL 2438 del Ministerio de Educación, de 1978.

⁸ Ver letra h) del artículo 46 de la Ley N° 18.768, del Ministerio de Hacienda, de 1988.

⁹ Ver artículo 46 de la Ley N° 18.768, del Ministerio de Hacienda, de 1988.

¹⁰ Ver artículo 9° de la ley N° 19.247, del Ministerio de Hacienda, de 1993.

Tabla 1

Descuento en la subvención de acuerdo a tramos de financiamiento compartido

Tramos	Monto de Financiamiento Compartido	Descuento de la subvención
1	De lo que no sobrepase de 0,5 U.S.E.	0%
2	De lo que exceda de 0,5 y no sobrepase de 1 U.S.E.	10%
3	De lo que exceda de 1 y no sobrepase de 2 U.S.E.	20%
4	De lo que exceda de 2 y no sobrepase de 4 U.S.E.	35%

Fuente: DFL 5 del Ministerio de Educación, 1996.

En 1998 se creó el sistema de becas, que obliga a los establecimientos que cobran financiamiento compartido a eximir total o parcialmente del “pago de los valores que mensualmente se deban efectuar a los alumnos que se determine conforme a un sistema de exención de los cobros mensuales”¹¹, y en 2004 se prohibió el cobro de financiamiento compartido a alumnos en condiciones de vulnerabilidad¹².

En 2008 se creó la Subvención Escolar Preferencial (SEP), destinada a fortalecer la formación de los alumnos prioritarios que asisten a educación básica, que corresponden al 40% de los niños más vulnerables del país en ese nivel educativo. Conjuntamente, se creó la Subvención por Concentración de Alumnos Prioritarios (SCAP), que entrega recursos adicionales a los establecimientos subvencionados con convenio SEP, cuyo monto depende del porcentaje de alumnos prioritarios así como del nivel de enseñanza.

¹¹ Ley N° 19.532, del Ministerio de Educación, de 1997. Ver DFL 2 del Ministerio de Educación de 1998. Dichas becas son financiadas en parte con los recursos que aportan los padres vía financiamiento compartido y en parte con recursos fiscales a través de una rebaja al descuento de la subvención de acuerdo a los siguientes tramos: 100% del descuento practicado a la subvención de los establecimientos cuyo cobro mensual promedio oscila entre 0,5 y 1 U.S.E.; 50% del descuento practicado a la subvención de los establecimientos cuyo cobro mensual promedio sea superior a 1 U.S.E. e inferior o igual a 2 U.S.E.; y 20% del descuento practicado a la subvención de los establecimientos cuyo cobro mensual promedio sea superior a 2 U.S.E. o igual o menor a 4 U.S.E.

¹² Ver Ley N° 19.979, del Ministerio de Educación, de 2004.

En 2011 se extendió la SEP y la Subvención por Concentración de Alumnos Prioritarios (SCAP) a la enseñanza media y se aumentan los valores de ambas subvenciones.¹³

Actualmente, el valor de la Unidad de Subvención Educacional (U.S.E.) es de \$ 21.058, el monto de la subvención educacional para el primer y segundo nivel de transición sin jornada escolar completa es de 2,38271 U.S.E., equivalente a \$ 50.176; el de educación básica con jornada escolar completa de 2,89285 U.S.E., equivalente a \$ 60.918; y el de educación media científico-humanista con jornada escolar completa de 3,44222 U.S.E., equivalente a \$ 72.487. A esta subvención deben sumarse las asignaciones por Zona, Ruralidad y Desempeño Difícil, que no todos los establecimientos reciben. Por su parte, el valor actual de la SEP es de 1,694 U.S.E. para el 1° nivel de transición hasta 6° básico y de 1,129 U.S.E. de 7° básico a 4° medio.¹⁴

A nivel de sistema, el año 2010 Chile invirtió un total de 3,4% del PIB en educación escolar.¹⁵ Este porcentaje está considerablemente bajo lo que invierten los países de mejor desempeño, ex-

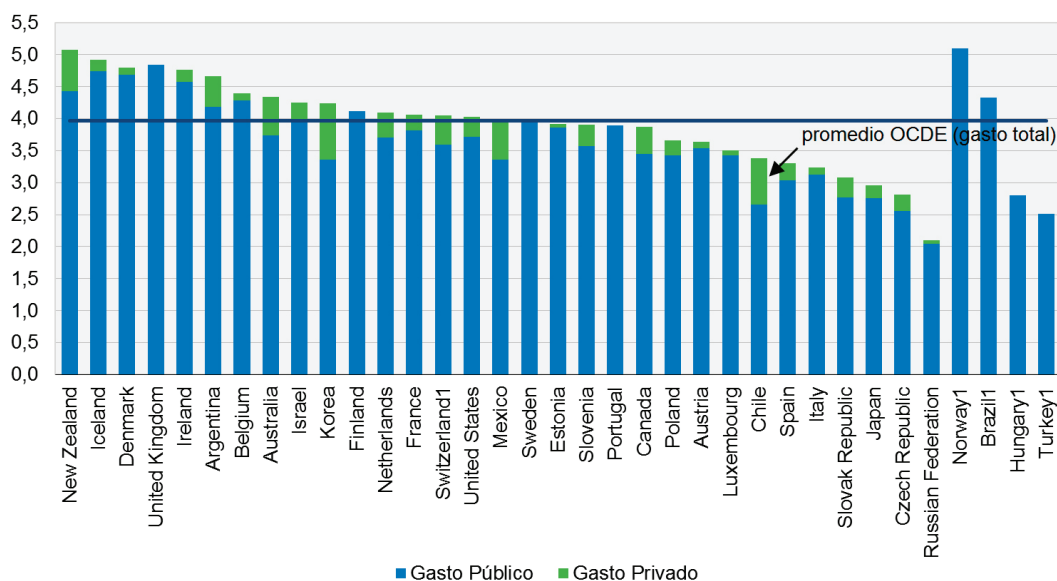
¹³ Ver Ley N° 20.501 y 20.550. La SEP y la SCAP para enseñanza media entrarían en vigencia de forma paulatina a razón de un nivel por año, comenzando en 2014 con 1° medio.

¹⁴ Ver Ley N° 20.248, del Ministerio de Educación (última actualización 26/10/2012).

¹⁵ Últimas cifras entregadas por la OCDE que permiten compararnos internacionalmente. Ver OCDE (2013), *Education at a Glance*.

Gráfico 1

Gasto público y privado en educación primaria, secundaria y post-secundaria, pero no terciaria, como porcentaje del PIB (2010)



Fuente: OCDE, *Education at a Glance*, 2013.

ceptuando a Japón, así como también bajo lo que invierten Argentina y Brasil. En comparación con el gasto promedio de los países de la OCDE, Chile gasta 0,5 puntos del PIB menos que el promedio de estos países.

El Gráfico 1 nos muestra, además, que en todos los países el grueso de la inversión proviene del Estado. Con todo, Corea junto con Chile son los países con mayor proporción de inversión privada, alcanzando en Chile 0,73% del PIB, equivalente a 21% del gasto total en educación escolar. Así, mientras el gasto público en nuestro país para este nivel educativo es de 2,66% del PIB, el promedio de los países miembros de la OCDE es de 3,67%, es decir un punto completo más del PIB.¹⁶

¹⁶ Un punto del PIB corresponden aproximadamente a US\$ 2.770 millones (dólar 2013 y PIB 2013, Banco Central).

Esta brecha en el gasto con los países de la OCDE no se distribuye uniformemente entre educación básica y media. Mientras en Chile se gasta 19% y 18% del PIB per cápita por alumno en enseñanza básica y media, respectivamente, los países miembros de la OCDE gastan en promedio 23% y 26%.¹⁷ La diferencia para alcanzar el nivel de gasto relativo respecto del PIB per cápita de los países de la OCDE debería ser en la enseñanza media el doble que en la enseñanza básica. Si quisiéramos igualar la inversión promedio de los países de la OCDE, deberíamos aumentar aproximadamente en US\$ 631 y US\$ 1.263 (dólar 2013) la inversión anual por alumno en educación básica y media, respectivamente, equivalente a un aumento mensual por alumno de \$

¹⁷ Es decir, Chile gasta 17% menos en enseñanza básica que el promedio de los países de la OCDE y 31% menos en enseñanza media.

26.029 y \$ 52.099¹⁸ (pesos 2013), con un costo total anual de US\$ 2.900 millones (dólar 2013).

Esto significa que si queremos igualar la inversión pública que realizan los países más desarrollados, que reemplazaría parte de la inversión privada, debemos inyectar aproximadamente entre US\$ 2.770 y US\$ 2.900 millones (dólar 2013, PIB 2013, cifra preliminar Banco Central) al sistema escolar vía financiamiento estatal. Estos nuevos recursos no solo posibilitarían terminar con el financiamiento compartido, sino que también y principalmente financiar políticas que tengan un impacto en la calidad y equidad de la educación escolar en nuestro país.

2. Evolución del financiamiento compartido entre 2004 y 2012

En esta sección se revisará la evolución que ha tenido el financiamiento compartido dentro del sistema de financiamiento de la educación escolar. A nivel de establecimiento, se observa en la Tabla 2 que un quinto de los establecimientos que reciben subvención del Estado cobra copago, porcentaje que se ha mantenido constante en los últimos ocho años. A nivel de dependencia, se aprecia una gran asimetría, pues mientras 2% de los establecimientos municipales cobra financiamiento compartido, 37% de los colegios particulares subvencionados exige copago. Con todo, entre 2004 y 2012 se aprecia una disminución de 5 puntos porcentuales en el porcentaje de colegios privados que cobra financiamiento compartido. Sin embargo, como en los últimos años ha aumentado el número de colegios particulares subvencionados, mientras que se ha reducido el número de establecimientos municipales, esta disminución porcentual en el sector subvencionado no

¹⁸ El PIB per cápita de Chile bordea los US\$15.786 anuales (2013). Para su conversión en pesos se utilizó un valor dólar de \$ 495 (promedio 2013, Banco Central).

implica una disminución en el número de colegios.¹⁹ (Tabla 2).

Ahora bien, más importante que el impacto del financiamiento compartido a nivel de establecimiento, es su impacto a nivel de matrícula. En la Tabla 3 se observa la evolución de la matrícula que asiste a un establecimiento con financiamiento compartido. En ella se advierte que entre 2004 y 2012 ésta aumentó en 6 puntos porcentuales, pasando de 36% a 42%.²⁰ (Tabla 3).

El porcentaje de matrícula que asiste a un establecimiento con financiamiento compartido no se distribuye de forma homogénea entre los diferentes tipos de sostenedores, sino que se concentra en el sector particular subvencionado, donde dos de cada tres alumnos asiste a un establecimiento que cobra copago, frente a uno de cada veinte en el sector municipal.²¹ (Gráfico 2).

¹⁹ En 2012 se registraron 12.174 establecimientos educacionales con Reconocimiento Oficial del Estado, 11.549 reciben recursos del Estado, mientras que 625 corresponden a colegios particulares pagados. De los establecimientos que reciben recursos del estado, 5.514 son municipales, 70 son estatales administrados por corporaciones y 5.965 son particulares subvencionados.

²⁰ Se debe tener cuidado con no confundir el porcentaje de alumnos que efectivamente paga copago con el porcentaje de alumnos que asiste a un establecimiento que cobra financiamiento compartido, pues este último sobreestima el número de alumnos que efectivamente paga financiamiento compartido al no descontar aquellos estudiantes que no pagan, como es el caso de los alumnos prioritarios, becados, beneficiarios de la SEP, etc.

²¹ En 2012 el Ministerio de Educación registró 3.549.148 estudiantes matriculados en establecimientos con Reconocimiento Oficial del Estado. De estos, 2 millones se encuentran cursando la educación básica y cerca de un millón la educación media. Del total de alumnos 93% asiste a un establecimiento que recibe recursos del Estado (38,3% municipal, 53,1% particular subvencionado y 1,4% corporación de administración delegada) y 7% realiza sus estudios en el sector particular pagado. Dentro del sector financiado por el Estado, 41% de la matrícula corresponde a escuelas municipales, 1,5% a establecimientos estatales administrados por corporaciones y 57% a colegios particulares subvencionados.

Tabla 2

Evolución establecimientos escolares con financiamiento compartido 2004-2011

Año	% Municipal	% Particular subvencionado	% Total del sector subvencionado
2004	2%	43%	19%
2005	2%	40%	19%
2006	2%	40%	19%
2007	2%	38%	19%
2008	2%	40%	20%
2009	2%	39%	20%
2010	2%	38%	20%
2011	2%	37%	20%
2012	2%	37%	20%

Fuente: Elaboración propia en base a datos MINEDUC, 2013.

Tabla 3

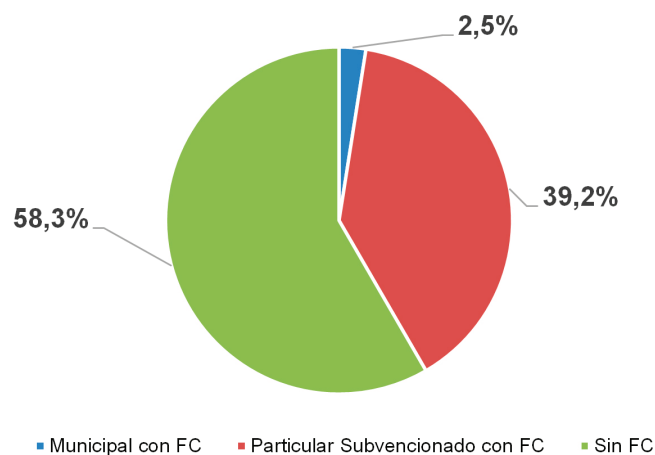
Evolución de matrícula de establecimientos con financiamiento compartido 2004-2012

Año	% Municipal	% Particular subvencionado	% Total del sector subvencionado
2004	6%	73%	36%
2005	6%	71%	37%
2006	6%	70%	38%
2007	6%	65%	36%
2008	6%	69%	39%
2009	6%	68%	39%
2010	7%	71%	43%
2011	7%	70%	43%
2012	6%	67%	42%

Fuente: Elaboración propia en base a datos MINEDUC, 2013.

Gráfico 2

Distribución de la matrícula del sector subvencionado según dependencia y FC (2012)



Fuente: Elaboración propia en base a datos MINEDUC, 2013

Tabla 4

Evolución cobro mensual promedio en establecimientos con FC 2004-2011
(pesos 2011)

Año	Municipal	Particular Subvencionado	Promedio total
2004	1.992	11.462	10.594
2005	2.131	12.211	11.298
2006	2.161	13.009	12.069
2007	2.087	14.196	13.197
2008	2.312	14.645	13.692
2009	2.201	15.428	14.544
2010	1.968	15.667	14.710
2011	1.998	15.727	14.770

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

En relación con el monto promedio que cobran mensualmente los establecimientos escolares, en la siguiente tabla se aprecia que mientras los establecimientos municipales cobran alrededor de dos mil pesos, los colegios particulares subvencionados cobran en promedio sobre los 11 mil pesos.²² (Tabla 4)

En 2012 el total recaudado vía financiamiento compartido alcanzó los \$ 272.948 millones (pesos 2012), equivalente a US\$561 millones (dólares 2012). El monto promedio ponderado de financiamiento compartido ese año fue de \$16.832 por alumno mensual (\$ 1.900 promedio ponderado mensual para el sector municipal y \$ 17.779 para el sector particular subvencionado).

Esta diferencia en los valores promedio del copago entre los establecimientos municipales y los colegios particulares subvencionados no refleja

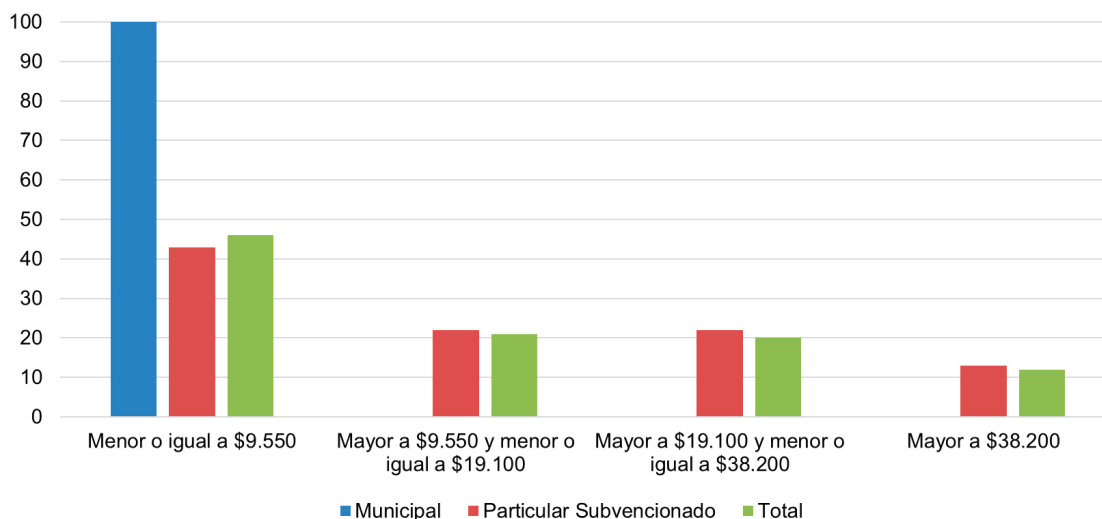
²² Esta estimación del monto promedio mensual del copago subestima el monto efectivo pagado por los padres, pues para su cálculo se dividió el total recaudado por el establecimiento vía financiamiento compartido por los doce meses del año y el número total de matriculados, sin descontar a los alumnos que no pagan. Estos montos difieren de los montos estimados por la Unidad de Subvenciones, pues para el pago de la subvención provisional se considera el monto total que recibe el establecimiento dividido por la asistencia promedio, elevando el monto del copago por alumno.

el total de recursos disponibles para cada sector, pues tanto los municipios como el Estado a través de programas como el Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión de la Educación Municipal (FAGEM), la Asignación Variable de Desempeño Individual (AVDI), los recursos contemplados en la Ley N° 20.501, etc., destinan recursos a las escuelas y liceos públicos. En 2012, la Ley de Presupuesto destinó \$ 372.946 millones (pesos 2012) a la educación pública adicionales a la subvención, equivalente a US\$ 766 millones (dólares 2012). Sin contar los recursos que aportan los municipios, las escuelas municipales cuentan en promedio con prácticamente el doble de recursos extra por alumno que los colegios particulares subvencionados. Mientras un niño que asiste a una escuela municipal recibe en promedio \$ 22.860 mensuales adicionales a la subvención vía transferencias del Estado, un niño de un colegio particular subvencionado recibe en promedio \$ 12.067 mensuales vía financiamiento compartido.

Ahora bien, si analizamos con mayor profundidad cómo se distribuyen los establecimientos según el monto del financiamiento compartido, observamos que en 2012 el 48% de los establecimientos que cobra financiamiento compartido exigía un copago igual o menor a 0,5 U.S.E. mensuales, es decir

Gráfico 3

Distribución de matrícula según cobro mensual promedio en establecimiento con FC
(2012, pesos 2012)



Fuente: Elaboración propia en base a datos MINEDUC, 2013.

\$ 9.550, y sólo el 10% de los establecimientos que exigía copago cobraba más de 2 U.S.E. mensuales, equivalente a \$ 38.200. La distribución de la matrícula es muy similar, concentrándose el 46% de la matrícula que asiste a establecimientos con financiamiento compartido en establecimientos que cobraban menos de 0,5 U.S.E. y sólo el 12% asistía a colegios con un copago mayor a 2 U.S.E.²³ (Gráfico 3).

A nivel de sistema, sólo el 4,7% de la matrícula total asiste en 2012 a un establecimiento que cobra en promedio \$ 38.200 o más mensuales (pesos 2012), que corresponde al 5% de la matrícula que asiste al sector subvencionado.

²³ El valor de la Unidad de Subvención Escolar (U.S.E.) en 2012 era de \$19.100,474. Para estimar la distribución de la matrícula por tramos de financiamiento compartido se dividió, por una parte, los ingresos privados totales por el número de matrícula y por los doce meses del año, y por otra se consideró el monto de la U.S.E. del año 2012.

3. Propuesta para perfeccionar el sistema de financiamiento de la educación escolar y terminar con el financiamiento compartido

El financiamiento compartido debe comprenderse, como ya dijimos, en el contexto más amplio del sistema de financiamiento de la educación escolar, de manera que su eliminación necesariamente conlleva revisar el sistema de financiamiento. En este contexto, la siguiente propuesta se construye sobre cuatro principios orientadores: 1) que el nuevo sistema de financiamiento tenga un impacto positivo en la calidad del sistema educativo, 2) que la distribución de los recursos sea equitativa, 3) que sea económicamente sustentable para el Estado y 4) que pueda llevarse a cabo en un plazo razonable.

Para que el término del financiamiento compartido no tenga un impacto negativo en la calidad del sistema, deben reemplazarse los recursos que aportan las familias por recursos estatales. Ahora

bien, dado que los recursos que aportan los padres no se distribuyen de forma homogénea ni equitativa entre los estudiantes, pues reciben más recursos los alumnos de nivel socioeconómico alto que los de nivel socioeconómico medio, el desafío consiste en distribuir los nuevos recursos fiscales de forma equitativa pero perjudicando lo menos posible a los establecimientos que tienen el copago más alto y atienden a los niños de más recursos.

Para ello se proponen las siguientes cinco medidas:

- i) Hacer obligatoria la Subvención Escolar Preferencial (SEP) e igualar los montos de la enseñanza media con los de la enseñanza básica.
- ii) Transformar la Subvención por Concentración de Alumnos Prioritarios (SCAP) en una Subvención por Integración Social (SIS).
- iii) Aprobar el proyecto de ley que crea la Subvención para alumnos de Clase Media (SCM), introduciendo algunas modificaciones, y aumentar su valor para la enseñanza media.
- iv) Congelar el monto nominal que cobran los establecimientos por concepto de financiamiento compartido a partir del momento que empiece a aumentar la subvención general.
- v) Disminuir el monto de financiamiento compartido que cobra cada establecimiento de la mano con un aumento de la subvención general hasta su eliminación definitiva.

i) Subvención Escolar Preferencial Obligatoria

Actualmente, la Subvención Escolar Preferencial (SEP) no es obligatoria y la pueden impetrar los establecimientos subvencionados por el Estado, cuyo sostenedor cumpla con un conjunto de requisitos y obligaciones, entre ellas eximir a los alumnos prioritarios de los cobros de financiamiento compartido, y haber suscrito el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, que entre

otras cosas lo obliga a diseñar y cumplir un Plan de Mejoramiento Educativo.

Según los datos del Ministerio de Educación, en 2011 el 73% y el 99% de los establecimientos particulares subvencionados y municipales de educación básica estaban incorporados al régimen de la SEP, que equivale al 85% del sector subvencionado. El número de alumnos beneficiarios de la SEP en 2013 fue de 1.205.455, equivalente al 42% de la matrícula escolar hasta 1° de enseñanza media, y se asignó ese año un presupuesto de \$ 350.059 millones (pesos 2014).

Estudios recientes sobre el impacto de la SEP en el rendimiento escolar muestran que ésta ha tenido un impacto positivo sobre diferentes indicadores de desempeño académico de los estudiantes. El estudio de Irarrázaval *et al.* (2012)²⁴ revela que el 94% de los directores y el 93% de los docentes que consideran que los aprendizajes de sus alumnos han mejorado cree que la SEP ha influido. De manera concordante, los establecimientos con SEP han mejorado en mayor proporción sus resultados en el SIMCE de lenguaje que aquellos establecimientos sin SEP y la brecha en los resultados SIMCE de lenguaje entre establecimientos con alta concentración de niños prioritarios y con baja concentración ha disminuido significativamente. Este estudio también muestra que a partir de la implementación de la SEP ha aumentado el porcentaje de alumnos prioritarios que es promovido de nivel, disminuyendo el porcentaje de reprobados, retirados y trasladados. El Estudio del Ministerio de Educación (2012)²⁵ revela que mientras

²⁴ Ver Irarrázaval, I., Paredes, R., Murray, M., Gutiérrez, G. y C. Contreras (2012), *Evaluación de los primeros años de Implementación del Programa de Subvención Escolar Preferencial, de la Subsecretaría de Educación, Informe Final*, Centro de Políticas Públicas Pontificia Universidad Católica de Chile.

²⁵ Ver MINEDUC (2012), "Impacto de la Ley SEP en SIMCE: una mirada a 4 años de su implementación", *Serie Evidencias* N° 8, Centro de Estudios MINEDUC.

los colegios particulares subvencionados sin SEP no han mejorado significativamente su rendimiento en matemáticas entre 2006 y 2011, los colegios particulares subvencionados con SEP han mejorado en promedio en 10 puntos (0,2 desviaciones estándar). Asimismo, el estudio de Mizala y Torche (2013)²⁶ encuentra un impacto positivo de 4 puntos en lenguaje y de 5 puntos en matemática, controlando por la composición socioeconómica del establecimiento. También evidencia que el efecto positivo de la SEP aumenta con los años de exposición y que su efecto es mayor en las escuelas que concentran mayor número de niños vulnerables. Por último, el estudio de Neilson (2014)²⁷ muestra que la SEP aumentó en 0,2 desviaciones estándar los resultados de los alumnos prioritarios en la prueba SIMCE de lenguaje y matemática, y que redujo en un tercio la brecha en desempeño académico entre estos alumnos y el resto de los estudiantes.

Considerando el impacto positivo que ha demostrado tener la SEP desde su implementación en el rendimiento académico de los alumnos y que al ser voluntaria algunos niños podrían nunca beneficiarse con esta política, deberíamos avanzar hacia su obligatoriedad. De esta manera, el Estado aseguraría un trato igualitario a todos los niños prioritarios y garantizaría educación gratuita al 40% más vulnerable de los estudiantes. Dado que la gran mayoría de los niños prioritarios hoy recibe SEP, esta medida no implicaría prácticamente mayores recursos fiscales, pero sí tendría un efecto en garantizar un trato igualitario por parte del Estado a todos los niños prioritarios.

²⁶ Ver Mizala, A. y F. Torche (2013), “¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos?”, Espacio Público: *Documento de Referencia* 09, 2013.

²⁷ Ver Neilson, C. (2014), “Targeted Vouchers, Competition Among Schools, and the Academic Achievement of Poor Students”, capítulo de tesis doctoral en elaboración.

Adicionalmente, si tenemos en cuenta que los recursos invertidos en la enseñanza media están considerablemente por debajo de lo que invierten los países de la OCDE en este nivel educativo, se sugiere aumentar el monto de la SEP para 7° y 8° básico así como para la enseñanza media en 0,565 U.S.E. mensuales, igualando así los recursos que se entregan en enseñanza media a los del primer ciclo de enseñanza básica. Esta medida tendría un costo aproximado de US\$133 millones anuales (dólar 2014) en régimen²⁸.

ii) Subvención por Integración Social (SIS)

Actualmente contamos con una Subvención por Concentración de Alumnos Prioritarios (SCAP) que entrega recursos adicionales por alumno prioritario a los establecimientos que tienen mayor concentración de estos niños. Si bien esta medida busca allegar más recursos a los establecimientos con mayor índice de vulnerabilidad, tiene el inconveniente de no promover la integración social. La evidencia empírica nos indica que la segregación del sistema escolar en los últimos años se ha mantenido relativamente constante.²⁹

Tomando en cuenta la alta segregación de nuestro sistema educativo, sería conveniente cambiar la lógica de esta subvención por una que

²⁸ Para el cálculo se multiplicó el número de alumnos correspondiente al 40% de la matrícula de 7° básico a 4° medio por 0,565 U.S.E. por los doce meses del año, ajustado a un 92% de asistencia. Cabe considerar que la SEP para 3° medio entrará en vigencia en 2015 y para 4° medio en 2016.

²⁹ Ver MINEDUC (2012), “Medidas de segregación escolar: discusión para el caso chileno”, *Serie Evidencias* N° 12, Centro de Estudios MINEDUC; Valenzuela, J., C. Bellei y D. De los Ríos (2011), *Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido*, FONIDE; Bellei, C. (2010), *Segregación socioeconómica y académica de la educación chilena: magnitud, causas y consecuencias*; Elacqua, G. (2009), “The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile”, *Documento de Trabajo CPCE* N° 10.

busque fomentar la integración social al interior de los establecimientos escolares. Para ello se propone transformar la Subvención por Concentración de Alumnos Prioritarios en una Subvención de Integración Social (SIS) con un monto igual por alumno y nivel educativo para los establecimientos que muestren un índice de segregación menor al de su área geográfica. El área geográfica se debería determinar considerando la distancia promedio que recorren los padres para llevar a sus hijos al colegio. Esta medida no implica más recursos fiscales, sino una redistribución de los recursos asignados para la Subvención por Concentración de Alumnos Prioritarios.

iii) **Subvención Escolar para la Clase Media (SCM)**

Uno de los factores que más incide en el desarrollo integral de un niño es el entorno familiar. Los avances de la ciencia nos permiten hoy saber que las diferencias en el nivel de desarrollo de los niños comienzan a manifestarse al año y medio de vida, las que están marcadas principalmente por el nivel socioeconómico de la familia. Dada la exacerbada desigualdad de nuestro país, estas diferencias son mucho más notorias en nuestros niños que en los de países desarrollados. Así lo reflejan los resultados en pruebas internacionales y nacionales. Por ejemplo, el SIMCE de comprensión de lectura de 2° básico nos muestra que los alumnos de nivel socioeconómico bajo obtienen en promedio 229 puntos, mientras los estudiantes de nivel socioeconómico alto obtienen 282 puntos.

Tratar de disminuir estas diferencias para lograr una sociedad más justa, donde el origen socioeconómico de las personas no sea determinante para su trayectoria futura, es una tarea propia del Estado. La ley que creó la SEP precisamente buscaba reducir estas desigualdades al reconocer que los niños

más vulnerables son más costosos de formar. Sin embargo, el actual sistema de financiamiento tiene un vacío respecto de los alumnos de clase media.

Actualmente, el Estado entrega la misma cantidad de recursos a un alumno cuya familia tiene un ingreso autónomo de \$ 470.000 mensuales que a uno cuya familia tiene un ingreso autónomo de \$3 millones mensuales (pesos 2011). Sin embargo, los alumnos que pertenecen a familias del quinto decil son más similares en términos de nivel socioeconómico a los alumnos del cuarto decil, que reciben

Tabla 5

Ingreso autónomo promedio de los hogares por decil de ingreso autónomo per cápita del hogar

Decil ingreso autónomo per cápita del hogar	Ingreso Autónomo promedio de los hogares
I	85.741
II	228.621
III	315.200
IV	371.054
V	470.642
VI	544.193
VII	667.302
VIII	878.816
IX	1.219.273
X	3.048.821

Fuente: Elaboración propia en base a datos CASEN, 2011.

SEP, que a los del séptimo, octavo, noveno y décimo decil. (Tabla 5)

Conscientes de las brechas de conocimiento y desarrollo de habilidades entre estudiantes de diferentes niveles socioeconómicos y el costo creciente de educar a un alumno a medida que aumenta su índice de vulnerabilidad, resulta necesario allegar más recursos para la formación de los alumnos de

clase media, si se aspira a un sistema escolar más equitativo y de igual calidad para todos.

Para ello se propone perfeccionar y aprobar el actual proyecto de ley que crea la Subvención Escolar para la Clase Media (Boletín N° 8605-04). Dicho proyecto de ley propone una subvención adicional a la subvención general para los alumnos que no reciben SEP cuyas familias sean caracterizadas dentro del 60% más vulnerable del total nacional de familias. Sólo podrán impetrar esta subvención los establecimientos que hayan suscrito el convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, y que cumplan con los requisitos y obligaciones que establece la SEP, con excepción de no cobrar financiamiento compartido a estos alumnos.

Sin embargo, se proponen las siguientes modificaciones al proyecto de ley: 1) extender esta subvención a los hijos de familias provenientes del séptimo decil³⁰; 2) prohibir el financiamiento compartido para los alumnos beneficiarios de esta subvención; 3) hacer esta subvención obligatoria una vez que entre en vigencia el término del financiamiento compartido; 4) estar sujeto a los artículos 8°, 8° bis, 15°, que determinan el uso de los recursos y la forma de pago, y le serán aplicable los párrafos II, III, IV, VI y VII de la Ley N° 20.248; y 5) igualar el monto de la subvención de 7° básico a 4° medio al monto estipulado para el primer ciclo de enseñanza básica (0,73297 U.S.E.).

Con esta medida se garantiza educación gratuita aproximadamente al 70% de la matrícula escolar, que corresponde a 3 de cada 4 estudiantes del sector subvencionado, y se corrige la inequidad del actual sistema de financiamiento, focalizando los recursos fiscales en aquellos estudiantes que más

³⁰ Se sugiere revisar los criterios utilizados actualmente para decidir la vulnerabilidad de los estudiantes, pues el estudio de Gallego y Sapelli (2007) muestra que uno de los factores que más incide en el desempeño académico de los estudiantes son los años de educación de la madre.

los necesitan. El costo de esta medida es aproximadamente de US\$300 millones anuales (dólar 2014) en régimen.³¹

iv) **Congelar el monto del financiamiento compartido y prohibir el financiamiento compartido para los nuevos establecimientos que se creen**

Se propone congelar el monto nominal de financiamiento compartido que cobra cada establecimiento a partir del momento que comience el aumento de la subvención. Además, se sugiere prohibir el financiamiento compartido a los futuros establecimientos que se creen. Con esta medida se espera que durante la transición los establecimientos escolares que cobren bajo el límite permitido de financiamiento compartido no puedan aumentar el monto del copago.

v) **Aumentar la subvención general y terminar con el financiamiento compartido**

Actualmente, el Estado de Chile invierte, proporcionalmente, significativamente menos recursos que los países de la OCDE en su educación escolar. Mientras los países miembros de la OCDE invierten en educación escolar 4% del PIB, nosotros invertimos cerca de 3,4%. Esta brecha aumenta, si sólo consideramos el gasto público. El promedio del gasto público en educación escolar en los países de la OCDE es cercano al 3,7% del PIB, mientras que en nuestro país es de 2,7%, es decir un punto porcentual menos. Si, por otra parte, consideramos el gasto por alumno relativo al PIB per cápita, Chile está invirtiendo 17% y 31% menos que el promedio de los países de la OCDE en educación básica y

³¹ Para el cálculo del costo total se estimó que un 30% de la matrícula escolar sería beneficiaria de esta subvención, cubriendo junto con la SEP al 70% de la matrícula escolar. Según la matrícula 2012, el número de beneficiarios para el año 2012 sería aproximadamente de 973.313 alumnos. El costo total de esta medida está corregido por asistencia (92%) y considera el dólar a \$553.

media, respectivamente. Para igualarnos con los países de la OCDE, nuestro país debería inyectar aproximadamente entre US\$ 2.770 y US\$ 2.900 millones anuales (dólar 2013³²). Si consideramos los costos de incrementar el valor de la SEP para enseñanza media y la creación de la Subvención para la Clase Media, nos quedan disponibles aproximadamente US\$ 2.467 millones para llegar al nivel de inversión de los países de la OCDE, lo que se puede traducir en un aumento de la subvención general de \$69 dólares mensuales (dólar 2013), equivalente a \$ 34.115 (pesos 2013).

Por otra parte, dos estudios sobre el costo de entregar educación revelan que el actual monto de la subvención general es insuficiente. El estudio realizado por Grupo Educativo (2011)³³ buscó estimar el costo de entregar educación escolar según el marco normativo vigente. Los resultados de este estudio se restringen a establecimientos en áreas urbanas con jornada escolar completa. El estudio encuentra que en promedio el costo de la canasta mínima es de \$ 50.000 y \$ 70.000 (pesos 2011) por alumno mensual, equivalente a 2,74862 U.S.E. y 3,84807 U.S.E. para proveer educación básica y media, respectivamente. Estos valores están por sobre lo que entrega el Estado hoy por concepto de subvención general ajustada por asistencia, existiendo una brecha de \$ 1.836 y \$ 14.345 (pesos 2014) para la educación básica y media, respectivamente.³⁴ Es decir, en la actualidad el valor de

la subvención regular no alcanza para cubrir los gastos mínimos.

El estudio de la consultora FOCUS (2011)³⁵ cuantifica el gasto por alumno incurrido por un conjunto de colegios con resultados educacionales satisfactorios. Si bien los resultados satisfactorios no necesariamente coinciden con lo que entendemos por calidad, el estudio encuentra que para entregar un nivel mínimo aceptable de calidad el costo por alumno de nivel socioeconómico medio alto debiera ser de \$ 75.000 mensuales en la educación básica y de \$ 93.000 en la enseñanza media (pesos 2011), equivalente a 4,12293 y 5,11244 U.S.E.³⁶ Esto significa una brecha aproximada de 1,23008 U.S.E. en la educación básica y de 1,67022 U.S.E. en la enseñanza media, equivalente a \$ 26.000 y \$ 35.000 (pesos 2014).

Por último, Contreras y Gallego (2013) estiman que para entregar una educación de calidad, la subvención general debería aumentar en \$ 70.000 mensuales por alumno (pesos 2013). Este aumento de la subvención implicaría una inversión del Estado en el mediano plazo de US\$ 5.500 millones anuales. Por otra parte, reconocen que proveer educación técnico-profesional tiene un costo mayor que la educación básica y científico-humanista de enseñanza media, proponiendo una subvención de \$ 250.000 mensuales por alumno para esta modalidad. Esta medida tendría un costo anual de US\$ 30 millones.³⁷

³² El promedio del dólar observado en 2013 fue de \$495,31 nominal, según datos del Banco Central.

³³ Ver Grupo Educativo (2011), "Estimación del costo de los servicios de educación en Chile por el método de Canasta Mínima", estudio encargado por el Ministerio de Educación.

³⁴ Ver Ugarte, G. y B. Williamson (2011), "Hacia la medición del costo de una educación de calidad", Centro de Estudios MINEDUC. Para la estimación del cálculo se multiplicó la brecha por el valor de la subvención 2014 ajustado por asistencia (92%).

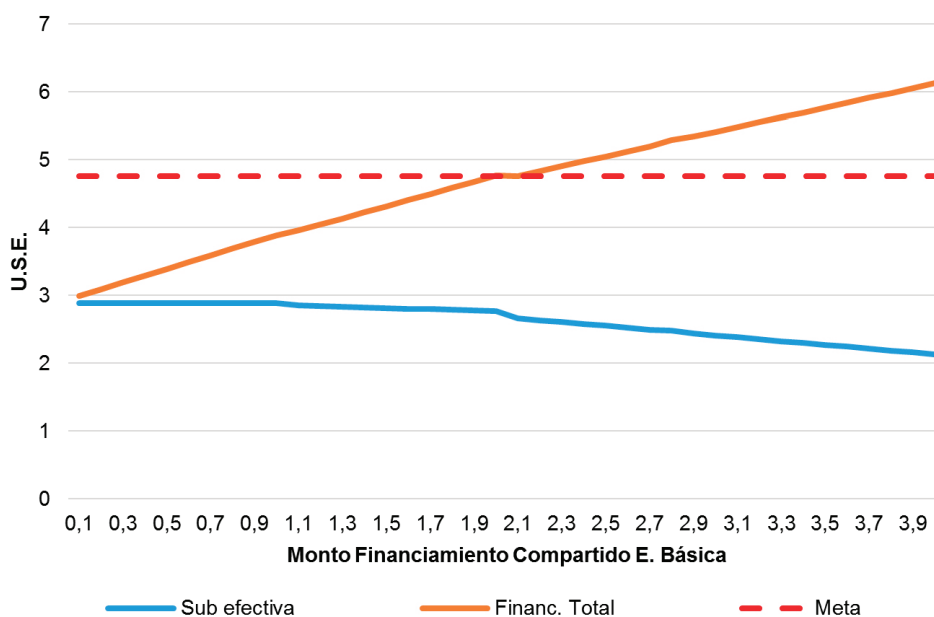
³⁵ Ver FOCUS (2011), "Estimación del costo de una educación de calidad", estudio encargado por el Ministerio de Educación.

³⁶ Estos costos corresponden a las medianas de cada nivel socioeconómico, considera jornada escolar completa para las zonas urbanas, sin incluir los gastos asociados a las asignaciones de remuneraciones por concepto de zona, de zonas aisladas o desempeño difícil.

³⁷ Ver Contreras, D. y F. Gallego (2013), "La madre de todas las batallas: asegurar el acceso a una educación de calidad integral", en: Grupo Res Pública Chile (2013), *95 propuestas para un Chile mejor*.

Gráfico 4

Subvención efectiva, financiamiento total y nueva subvención general (Enseñanza Básica)



Fuente: Elaboración propia en base a DFL N° 2, 1998, dl Ministerio de Educación.

Este déficit en el financiamiento de la educación escolar va de la mano con un sistema educativo de baja calidad. Si bien es verdad que en los últimos diez años la calidad de nuestra educación ha mejorado de forma significativa (0,4 desv. est. en la prueba PISA y en SIMCE en lenguaje entre 2000 y 2009), reduciendo a la mitad la brecha que nos separa con los países miembros de la OCDE, aún nuestros resultados están muy por debajo del promedio de estos países. Atendiendo a estos resultados y a la importancia de proveer una educación de buena calidad para el desarrollo social, cultural y económico de nuestro país, resulta fundamental invertir más recursos en este nivel educativo. Estos nuevos recursos deberían permitir financiar una nueva carrera docente, que logre atraer a jóvenes talentosos y con vocación a la profesión docente, así como también fortalecer la formación técnico-profesional, que atiende en promedio a los jóvenes más vulnerables.

Considerando los diferentes estudios sobre el costo de proveer una educación de calidad, la brecha que nos separa con la OCDE, la distribución de alumnos por monto de financiamiento compartido y la viabilidad económica de aumentar en los próximos años de forma sostenida la subvención general, se propone un aumento promedio de la subvención de 1,8708 U.S.E., equivalente a \$ 39.396 (pesos 2014), lo que implicaría una inversión en régimen de US\$ 2.552 millones (dólar 2014) anual.³⁸

En el Gráfico 4 puede apreciarse cómo a medida que aumenta el financiamiento compartido

³⁸ Se considera el dólar a \$ 553 y se ajusta por asistencia (92%). Se sugiere que el aumento de la subvención de enseñanza media sea mayor que el aumento de la subvención de educación básica, para así cerrar las brechas que nos separan tanto con el gasto promedio de los países de la OCDE en estos niveles como con los costos estimados de proveer una educación de calidad de la consultora FOCUS.

cae la subvención efectiva, pero se incrementa el financiamiento total. La línea discontinua roja representa la nueva subvención general, que se encuentra considerablemente por sobre la subvención efectiva. La intersección de la línea roja con la línea naranja señala el nivel de financiamiento compartido cuyo beneficio y perjuicio es cero. Todos los establecimientos que se encuentren distribuidos a la izquierda de ese punto se beneficiarán con esta medida, mientras que los establecimientos que tengan un copago igual o mayor a 1,9 U.S.E. se verán perjudicados. Si bien el punto de intersección se encuentra prácticamente en la mitad del eje horizontal, ello no significa que la mitad de la matrícula se verá perjudicada, pues la gran mayoría de los estudiantes se encuentra distribuida a la izquierda de la intersección.

Este aumento de la subvención va de la mano con la eliminación del descuento de la subvención por concepto del copago y una disminución del monto del financiamiento compartido que cobra cada establecimiento hasta llegar a su eliminación. En régimen, prácticamente todos los establecimientos que se encuentran en los primeros tres tramos de financiamiento compartido se verían beneficiados, pues los del tercer tramo no sólo recibirían el aumento de la subvención, sino además el descuento de la subvención por el cobro de copago, obteniendo un aumento de 1,9397 U.S.E. para los alumnos que tengan un copago de 2 U.S.E.

En relación con los estudiantes que pagan más de 2 U.S.E., éstos recibirán en promedio \$ 42.736 por alumno, por concepto del aumento de la subvención más el porcentaje de la subvención actual que se les descuenta. Con esta medida prácticamente el 96% de la matrícula del sector subvencionado se vería beneficiada. Sin considerar la SEP ni la SCM, se verían perjudicados 141.000 alumnos, que representan el 4,3% de la matrícula del sector subvencionado. Para estos alumnos, el promedio ponderado de la diferencia entre el promedio de financiamiento

compartido y el aumento de la subvención sería de \$9.189 mensuales (pesos 2012). Con todo, si estos establecimientos se esforzaran por atraer a alumnos de nivel socioeconómico medio y bajo, lograrían revertir su menor ingreso al recibir SEP, SCM y SIS.

Este aumento de la subvención general permitiría financiar políticas claves para mejorar la calidad de la educación como por ejemplo una carrera docente y directiva de calidad. Además, el nuevo sistema de financiamiento es más equitativo que el actual, compensando las falencias producto del origen socioeconómico del alumno. Por último, este modelo tiene la ventaja de incentivar la integración social, pues hace que alumnos de niveles socioeconómicos bajos y medios sean atractivos para los establecimientos escolares que atienden a un público de nivel socioeconómico medio-alto.

4. Transición

Dadas las falencias en equidad de nuestro sistema educativo y que la recaudación de la reforma tributaria debiera ser creciente, se sugiere implementar primero aquellas medidas que focalizan los recursos en quienes más los necesitan y las que no implican más recursos fiscales. Así, se debería comenzar por hacer obligatoria la SEP y aumentar su monto para enseñanza media, transformar la Subvención por Concentración de Alumnos Prioritarios en una Subvención por Integración Social y crear la Subvención para la Clase Media, allegando más recursos a los alumnos más vulnerables y asegurando así educación gratuita al 70% de la matrícula escolar.

En una segunda etapa, a medida que se aumenta la subvención general de forma sostenida, se debería congelar el monto del financiamiento compartido que cobran los establecimientos, prohibir el cobro de financiamiento compartido a los nuevos establecimientos que se creen, eliminar el

descuento efectivo que se aplica a la subvención de los establecimientos que cobran más de 1 U.S.E. de financiamiento compartido para sumar este monto a la rebaja del monto del copago y disminuir de forma progresiva el monto del financiamiento compartido que cobran los establecimientos hasta su eliminación.

Dado que el monto propuesto de aumento de la subvención es inferior al monto máximo de copago, surge la pregunta de cómo converger hacia la eliminación del financiamiento compartido. Es evidente, que aquellos estudiantes que aportan por concepto de financiamiento compartido más que el aumento de la subvención aquí sugerido se verán perjudicados. La transición debe entonces procurar perjudicar lo menos posible a estos alumnos, entregando un lapsus suficiente de tiempo para que los sostenedores puedan adaptarse a las nuevas condiciones.

En términos generales, se propone que si:

1. $AS=1,8708$, entonces al año siguiente $FC=0$
2. $AS \geq FC$, entonces $FC=0$

A continuación, se sugiere la siguiente fórmula para la rebaja mínima obligatoria del financiamiento compartido para todos los establecimientos cuyo financiamiento compartido es igual o menor al aumento de la subvención con el descuento aplicado a la subvención (AS+DS):

3. Si $AS < 1,8708$ U.S.E. y $FC \leq (AS+DS)$, entonces:
 - i) Para el tramo 1 y 2: $FC=FC-AS$
 - ii) Para el tramo 3:
Primer año: $FC=FC-[AS+[(0,5 \text{ U.S.E.} * 0,1)+((1 \text{ U.S.E.}-FC)*0,2)]*0,5]$
Años siguientes: $FC=FC-AS$
 - iii) Para el tramo 4:
Primer año: $FC=FC-[AS+[(0,5 \text{ U.S.E.} * 0,1)+(1 \text{ U.S.E.} * 0,2)+((2 \text{ U.S.E.}-FC)*0,35)]*0,8]$
Años siguientes: $FC=FC-AS$

(AS= aumento de subvención, FC= financiamiento compartido, DS= descuento subvención).

Para los establecimientos cuyo financiamiento compartido es mayor que el aumento de la subvención con el descuento aplicado a la subvención (AS+DS), se proponen dos alternativas. La primera opción es aplicar la fórmula anterior, de manera que durante los años de transición los establecimientos cuenten con los mismos recursos que en la actualidad, acumulando la pérdida total de recursos para el año después de alcanzado el techo del aumento de la subvención establecido (Si $AS=1,8708$ U.S.E., entonces año siguiente $FC=0$). La ventaja de esta opción es que los establecimientos tienen más tiempo para adecuarse a la nueva situación financiera y así poder ajustar su estructura de gastos. La desventaja, sin embargo, de no distribuir la pérdida de recursos durante la transición radica en tener que asumir la pérdida completa de un sólo golpe.

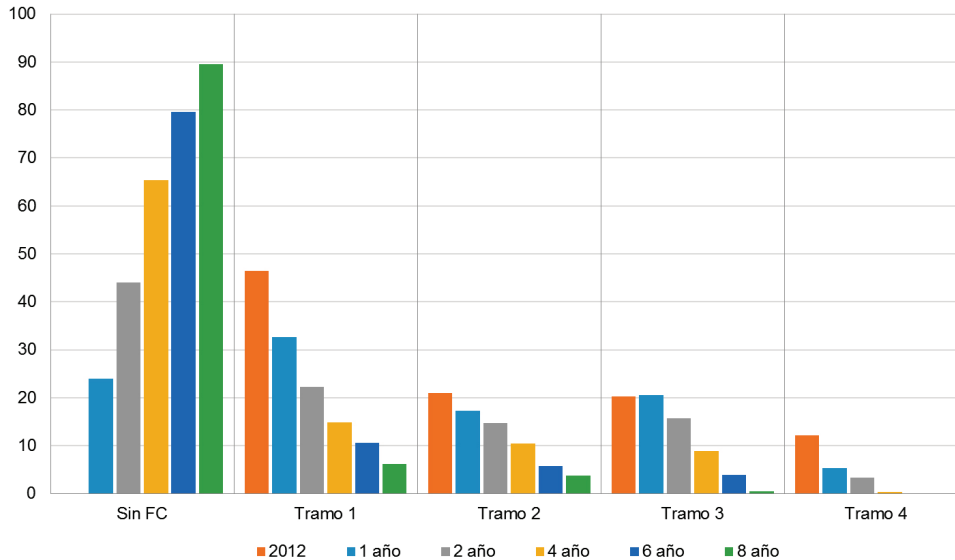
La segunda opción busca precisamente evitar una caída muy brusca de los recursos con que cuenta un establecimiento, distribuyendo la pérdida de recursos a lo largo de la transición. La fórmula para esta alternativa es la siguiente:

$$4. \quad FC = FC * ((1 - (A.S./1,8708)) / \alpha) \text{ con } ((1 - (A.S./1,8708)) \leq \alpha \leq 1.$$

En este esquema si $\alpha=1$, entonces, el FC va reduciéndose gradualmente en la medida que existe un aumento de la subvención. La reducción depende del aumento de la subvención. Cuando dicho aumento alcanza el valor objetivo, el FC se reduce a cero. La desventaja de esta alternativa es que los establecimientos con un financiamiento compartido mayor al aumento de la subvención deberán lidiar desde un comienzo con menos recursos, sin tener tiempo suficiente para adaptar su estructura de costos. Si el valor de α es menor que 1 ese efecto se puede suavizar. Por supuesto nunca puede ser

Gráfico 5

Variación de la matrícula que asiste a un establecimiento con copago según tramo de FC



Fuente: Elaboración propia en base a datos MINEDUC, 2013.

inferior a $(1 - (A.S./1,8708))$, porque en ese caso estaríamos aumentando el financiamiento compartido. El valor de α puede ir cambiando en el tiempo.

Veamos qué pasaría, si se decidiera terminar con el financiamiento compartido en 8 años siguiendo la primera de estas fórmulas. Si el aumento de la subvención fuera proporcional, tendríamos un aumento promedio de la subvención mensual de 0,23385 U.S.E. anual, equivalente a \$ 4.924 (pesos 2014). Al cabo de dos años, sólo el 23% de la matrícula del sector subvencionado asistiría a un establecimiento con financiamiento compartido, reduciéndose la matrícula en colegios con copago a prácticamente la mitad. Al cabo de cuatro años el 14% de la matrícula del sector subvencionado asistiría a un establecimiento con financiamiento compartido, al cabo de seis años 8% y al octavo año sólo 4,3% de la matrícula del sector subvencionado se vería perjudicada por el término del financiamiento

compartido, recibiendo en promedio \$ 9.189 menos mensuales para su educación (pesos 2012).

Con el aumento propuesto, todos los estudiantes que en 2012 se encontraban en los primeros tres tramos de financiamiento compartido se beneficiarían de esta medida. En relación con los alumnos del cuarto tramo, el 85% de ellos se vería afectado. En el gráfico siguiente, se puede apreciar cómo durante una transición de 8 años varía la distribución de la matrícula de alumnos que asiste a un establecimiento con financiamiento compartido según el tramo del copago. (Gráfico 5)

5. Conclusión

Atendiendo a la calidad de nuestra educación escolar, a sus índices de inequidad y segregación social, a la baja inversión del Estado en comparación con los países desarrollados, resulta funda-

mental elevar la inversión que hace el Estado en educación escolar así como también mejorar la distribución de los recursos, si se quiere avanzar hacia una sociedad más justa. Por otra parte, considerando el nuevo escenario económico, en el que se pretende elevar la recaudación fiscal en más de US\$ 8.000 millones justamente para allegar más recursos al sistema educativo y que el retorno en educación es decreciente a medida que las personas tienen más edad, especialmente para quienes son más vulnerables, entonces es fundamental que el grueso de los recursos recaudados se inviertan donde su impacto en equidad sea mayor, es decir, en educación parvularia y escolar.

El costo total de esta propuesta es de aproximadamente US\$ 2.985 millones (dólares 2014), prácticamente un punto del PIB, que representa un poco más de un tercio de los fondos a recaudar con la reforma tributaria. Esta inversión en la educación escolar no sólo permitirá eliminar el financiamiento compartido afectando a pocos estudiantes y extender la oferta educativa a la gran mayoría de las familias cuyos hijos estudian en el sector subvencionado, sino que también, y por sobre todo, permitirá financiar políticas, que la literatura señala como determinantes en la calidad y equidad del sistema educativo, como por ejemplo una nueva carrera docente, algo que nuestro país requiere con urgencia. [PdeR](#)