

## Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública: Grave Retroceso

A modo de atenuar la insatisfacción de parte de los parlamentarios de la concertación, quienes no se sentían interpretados por el acuerdo logrado por sus partidos políticos, el gobierno y los partidos de oposición para lograr destrabar la discusión sobre el proyecto de Ley General de Educación, el Gobierno se comprometió en noviembre de 2007 a elaborar un proyecto de ley que fortaleciera la educación pública de nuestro país.

Luego de más de un año, el proyecto de ley fue presentado y la acogida no ha sido buena: parlamentarios, técnicos y alcaldes de todos los sectores han mostrado sus dudas respecto al real impacto en la calidad de la educación que la nueva institucionalidad tendrá, además de los múltiples factores que no han sido considerados.

### Antecedentes

La educación estatal sufrió grandes transformaciones a partir de las reformas de los años 80's.

En primer lugar los colegios dejaron de depender del MINEDUC y pasaron a manos de los municipios. Esta reforma buscaba descentralizar la gestión educativa y disminuir las bu-

rocracias que existían entre el establecimiento y el MINEDUC para dar pronta solución a todos los problemas y necesidades que tenía cada uno de los colegios del país.

Asimismo, la reforma permitió que privados con financiamiento estatal pudieran abrir colegios e impartir educación.

Los objetivos de estas reformas eran: (i) aumentar los niveles de cobertura, mediante el aporte de los privados y una gestión más cercana a la realidad de los municipios y (ii) el aumento en los niveles de calidad basados en que la competencia por atraer alumnos, significará una oferta de mayor calidad.

En términos de cobertura el avance a sido notable, especialmente en los grupos de menores ingresos, alcanzando la universalización de la matrícula en la educación básica y un importante aumento en la educación media.

En cuanto a calidad, los resultados no han sido igualmente exitosos. Especialmente en la educación municipal. Los resultados del SIM-CE han permanecido constantes en el tiempo a pesar de los importantes aumentos en recursos desde 1990 a la fecha. Consistentemente los colegios peor evaluados en este tipo de

**Se puede afirmar que el proyecto pone en peligro el aporte de alrededor de US\$ 189 millones que hoy está recibiendo la educación municipal y que a futuro no recibiría.**

#### En esta Edición:

- **Proyecto de Ley que Fortalece la Educación Pública: Un Grave Retroceso**
- **Percepción de Delincuencia: Estable Dentro de su Gravedad**

pruebas han sido los municipales<sup>1</sup>.

Si bien las razones de por qué no se avanzó tanto en calidad dan lugar a otro análisis, se pueden mencionar algunas de las razones para que el salto en calidad no se produjese. En primer lugar, tardanza en la implementación de ciertas medidas claves para el funcionamiento de un modelo como el implementado (información a los padres y subvención diferenciada según nivel socioeconómico<sup>2</sup>) y por otro lado, cambios al diseño o en factores claves de este como son el Estatuto Docente, programas gubernamentales sin incentivos en calidad (P900, JEC, etc.), financiamiento discriminatorio a favor de los colegios municipales<sup>3</sup>, entre otros.

### **Solución Propuesta Agrava el Problema**

Para solucionar la mala calidad de gran parte de los colegios municipales, se envió recientemente al Parlamento el proyecto de ley que fortalece la educación pública.

A grandes rasgos lo que el proyecto de ley presenta es una nueva institucionalidad. Se propone la creación de corporaciones locales de educación pública, que reemplazan a los municipios en la administración de los establecimientos escolares. Además provee de recursos especiales a dichas corporaciones y crea también el Servicio Nacional de Educación, encargado de la ejecución de los planes y programas dictados por el Ministerio y de brindar el apoyo técnico-pedagógico.

De inmediato surgen dudas respecto a la efectividad de estas medidas y de cómo ellas atacan a los reales problemas del sistema educativo estatal.

En primer lugar, las corporaciones. Muchas de ellas agruparán a varias comunas, buscando crear economías de escala que permitan ser más eficientes en el uso de recursos. Si bien en la práctica estos se pueden dar, los estudios no son concluyentes en esta materia<sup>4</sup>.

Lo que si es claro son los costos que la nueva institucionalidad tendrá: Cabe destacar, los costos de coordinación entre los municipios involucrados, las decisiones y soluciones se alejan desde donde se producen los problemas, no se considera la realidad local a pesar que geográficamente dos comunas estén muy cerca las realidades sociales y educativas pueden ser muy distintas y por ello debiesen tratarse de manera diferente.

Por otro lado, las corporaciones significarán además del mayor centralismo antes descrito, una intervención directa del Estado a través de los dos miembros nombrados por el MINEDUC que integraran el directorio (incluso pueden presidirlo), justamente cuando los Alcaldes lo único que piden es mayor autonomía<sup>5</sup>, que es la condición necesaria para una mejor gestión y por tanto para un mejor desempeño educativo.

Lo que se presenta como más grave es que debido a la menor autonomía de las escuelas, la responsabilidad sobre los resultados --que hoy es muy baja- disminuye aún más. ¿Quién será el responsable final por los resultados del colegio? ¿El alcalde, la corporación, el ministerio, Servicio Nacional de Educación?. ¿Cuál es el grado de accountability, cómo rinde cuentas la corporación?

Un segundo punto clave del proyecto es del financiamiento estatal a las corporaciones. La ley plantea que anualmente se entregara 1,2 UTM (alrededor de \$45 mil) por alumno matriculado.

El financiamiento especial a la educación pública no tiene ningún sustento, ya que como

**En muchos este proyecto dificulta o derechamente va en contra del acuerdo político alcanzado hace más de un año y recientemente fue aprobado en el Senado. Con esto pierde el sistema escolar como un todo. Ya que no se solucionan los problemas de la educación escolar y se discrimina a los alumnos que asisten a establecimientos particulares subvencionados.**

se explicó no tienen mejores resultados y tampoco responden a un criterio de focalización de los recursos ya que un alumno igualmente pobre recibirá esos recursos si asiste a un colegio estatal pero no si acude a un particular subvencionado.

Esta demostrado además que mayor financiamiento no necesariamente mejorara resultados y tal como se dijo en el "Informe Brunner" en 1994 nada se ganaría con un mayor gasto si no cambian el contexto y los incentivos dentro de los cuales operan las escuelas.

Por último, este tipo de discriminación va en contra del espíritu del acuerdo que dio paso a la LGE recientemente aprobado, acerca de la igualdad de trato entre los dos sectores que ofrecen la mayor parte de la educación escolar chilena.

### **Financiamiento: Grandes Dudas**

Un tercer punto que tiene relación con el financiamiento de los padres y el que entregan los municipios.

El proyecto de ley termina con el sistema de financiamiento compartido que existía en la educación municipal a partir de la enseñanza media. Estudios del año 2006<sup>6</sup> plantean que alrededor de 110.000 alumnos, pertenecientes a comunas tan diversas como Vitacura o Chiguayante asistirían a liceos que cobran este financiamiento a los padres que ahora quedarían prohibido. Este sistema en que los padres se hacen parte en el financiamiento de sus hijos aporta, según investigaciones recientes<sup>7</sup>, cerca de \$2.800 millones al sistema.

Esto sumado a los desincentivos que tendrán los alcaldes a invertir sus escasos recursos en educación sabiendo que ahora no son responsables de la administración de los

colegios. En 2007, según datos del SINIM, fueron \$119.655 millones los que los municipios traspasaron al sistema de educación municipal (la cifra representa un poco más del 7% del total de gastos del sistema municipal).

Por lo tanto, se puede afirmar que el proyecto pone en peligro el aporte de alrededor de US\$ 189 millones que hoy está recibiendo la educación municipal y que a futuro no recibiría.

Los aportes del Estado a la educación pública antes mencionados (1,2 UTM anuales por alumno) difícilmente compensarían las pérdidas de recursos recién descritas. Por ello más que apoyar a esos establecimientos se les está quitando financiamiento.

Por otro lado, según el informe financiero presentado por la Dirección de Presupuesto, la entrada en vigencia de este proyecto de ley tendrá un costo fiscal, una vez en régimen y con el SNE operando, del orden de los \$83.730 millones<sup>8</sup>.

Con esta cantidad de recursos alcanzaría para que la subvención mensual que reciben todos los alumnos matriculados en escuelas municipales y particulares subvencionadas, se incremente en forma permanente en un 4,6%<sup>9</sup>.

Como vemos el proyecto de ley, en temas de financiamiento, trae bastantes consecuencias para los sostenedores e implica un costo para el fisco no despreciable, es por ello que debe analizarse profundamente cuales serán las implicancias de este.

### **Conclusión y Comentarios Finales**

El proyecto de ley de fortalecimiento de la educación pública plantea muchas soluciones no adecuadas desde el punto de vista técnico a los problemas de la educación municipal y lo que es más grave deja de referirse a elementos claves en la discusión como son el Estatuto Docente que representa una de las ma-

**El financiamiento especial a la educación pública no tiene ningún sustento, ya que como se explicó no tienen mejores resultados y tampoco responden a un criterio de focalización de los recursos ya que un alumno igualmente pobre recibirá esos recursos si asiste a un colegio estatal pero no si acude a un particular subvencionado.**

yores trabas a la gestión del sistema municipal y el ítem que genera sobre el 80% de sus gastos<sup>10</sup> y cómo es que se organizaran, coordinaran y funcionaran todas las nuevas instituciones educacionales que se crean con los proyectos de ley en trámite (Ministerios, Consejo Superior de Educación, Superintendencia, Agencia de Calidad, Servicio Nacional y Corporaciones).

Además, en muchos de los aspectos (autonomía, trato igualitario, participación de los apoderados) dificulta o derechamente va en contra del acuerdo político alcanzado hace más de un año y recientemente fue aprobado en el Senado.

En cuanto el financiamiento, el prohibir que los padres aporten recursos a la educación de sus hijos y la esperable caída de los aportes municipales a los colegios, empeorará la actual crisis de financiamiento de la educación municipal.

Con todo esto pierde el sistema escolar como un todo. Ya que no se solucionan los problemas de la educación escolar y se discrimina a los alumnos que asisten a establecimientos particulares subvencionados.

---

<sup>1</sup> Mizala y Romaguera, 2000; Gallego, 2002 y 2006; Sapelli y Vial, 2002; Larrañaga, 2004; Anand et al., entre otros muestran como los colegios particulares subvencionados logran mejores resultados que los municipales. Incluso si se ajusta por gasto por alumno los resultados son peores en los municipales.

---

<sup>2</sup> La entrega de los puntajes SIMCE se da a partir de 1995 y queda mucho por avanzar en dicha área. La ley de subvención preferencial se aprobó recién durante este año y también es perfectible.

<sup>3</sup> Estudios recientes demuestran que el presupuesto del Ministerio de Educación entrega mayores recursos por alumno (entre un 20% y 30% mayores) a aquellos alumnos que asisten a colegios municipales respecto a quienes asisten a establecimientos particulares subvencionados.

<sup>4</sup> Mizala y Romaguera, 2000; Gallego, Rodríguez y Sauma, 2007 encuentran economías de escala a nivel de escuela. El estudio de FOCUS (2004) concluye que no se puede determinar la existencia de economías de escala. Gallego et. al (2007) concluye que los ahorros son mayores en sectores rurales y con ahorros netos de entre 3,5% y 8,5% respecto al gasto actual.

<sup>5</sup> Claudio Orrego, Alcalde de Peñalolén en "La reforma al sistema escolar: Aportes para el Debate" U. Diego Portales y U. Adolfo Ibáñez (2007)

<sup>6</sup> Larrañaga y Peirano "Impacto distributivo de la subvención preferencial" TIPS, Facultad de Economía, U. de Chile, Noviembre 2006

<sup>7</sup> Valenzuela, Juan Pablo "Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido" Proyecto Fonide, Enero de 2008.

<sup>8</sup> Informe Financiero, Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Educación Pública, Mensaje N° 1154-356

DIPRES

<sup>9</sup> Respecto a la subvención promedio entre la educación básica y media científico-humanista. Fuente: Coordinación Nacional de Subvenciones (los datos de subvención y matrícula son los correspondientes a 2008)

<sup>10</sup> Fuente: SINIM 2007