

INCUMPLIMIENTO DEL APOORTE POR GRATUIDAD: LOS PATINES OTRA VEZ

- El Presupuesto de Educación presentado para 2018 congela el incremento de recursos para colegios particulares subvencionados y municipales que optaron por la gratuidad, lo cual no sólo implica el incumplimiento de un importante compromiso del Estado con los sostenedores, sino menores recursos por más de \$ 80.000 millones para la educación de los niños que asisten a establecimientos subvencionados.
- El Ministro de Hacienda dio señales de que dicha decisión sería revertida, por lo que será relevante conocer desde donde se recortarán recursos para poder cumplir con el compromiso legal establecido con los sostenedores, sin aumentar el incremento del gasto de 3,9%.

Un informe de Libertad y Desarrollo alertó que a través de la Ley de Presupuestos el Ejecutivo propuso dar pie atrás con lo establecido en la Ley de Inclusión al congelar el incremento comprometido en aporte por gratuidad. Esto en la práctica corresponde a un incumplimiento de un compromiso adquirido por ley con los sostenedores (públicos y privados) que cumplían con los requisitos que el mismo Estado le impuso para recibir estos mayores recursos.

Adicionalmente esta semana el gobierno ingresó la tercera ley miscelánea que busca corregir ciertos aspectos de su emblemática reforma escolar, lo que da cuenta de los nefastos resultados para la educación de haber legislado ideológicamente y con premura sobre un aspecto tan relevante para nuestro país.

EL APOORTE POR GRATUIDAD

El aporte por gratuidad es una asignación que creó la Ley N° 20.845, más conocida como “Ley de Inclusión”, que puso fin al copago, selección y lucro. Dicha asignación se entrega por alumno (en la misma lógica de la subvención) únicamente a los establecimientos educacionales dependientes de municipios o personas jurídicas sin fines de lucro, que sean gratuitos y estén suscritos a la Subvención Escolar Preferencial. El objetivo de este aporte adicional fue, por una

parte, “premiar” (porque básicamente corresponde a un incremento en la subvención) con un aumento de recursos estatales a los establecimientos que no ejercían cobro alguno por sus alumnos, y que además cumplieran con otros requisitos establecidos. Sin embargo, esencialmente el aporte buscó reemplazar en parte -y no completamente como se señaló en algún momento por parte del oficialismo- los recursos privados que las familias aportaban a los establecimientos a los que asistían sus hijos y que decidieron transformarse en gratuitos. En suma, este aporte motivó a un número no menor de sostenedores a dejar tempranamente de cobrar copago.

El aporte por gratuidad no se entregó de manera inmediata, ya que la citada ley estableció una gradualidad de tres años para la entrega de esta nueva asignación o mayor subvención: el primer año (2016) ésta ascendería a 0,25 USE mensuales, el segundo año (2017) a 0,35 USE, para finalmente llegar en régimen en 2018 alcanzando 0,45 USE. Si consideramos que la USE (Unidad de Subvención Educativa) equivale en 2017 a \$ 23.980, el Aporte por Gratuidad que debería entregarse equivaldría hoy a \$ 10.791 por alumno.

Fue justamente esta gradualidad la que el Ejecutivo, vía glosa presupuestaria, decidió postergar. Más específicamente, la glosa 08 del Programa de Subvenciones a los Establecimientos Educativos del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2018 establece que, en forma excepcional, y contraviniendo lo ya comprometido en la Ley N° 20.845, el aporte por gratuidad del año 2018 sería de 0,35 USE y no de 0,45 USE. Esto significaría hoy \$ 2.398 menos por alumno al mes.

CONSECUENCIAS DE LA MEDIDA

Si consideramos el escenario 2017 de la educación escolar, lo anterior supondría la entrega de \$ 28.776 menos por cada alumno con derecho al aporte por gratuidad. De acuerdo al Informe de Finanzas Públicas 2018, el 85,3% de la matrícula subvencionada debiera recibir esta subvención, lo que equivale a 2.781.404 alumnos. Es decir, la decisión arbitraria del Ejecutivo de entregar menores recursos a los establecimientos equivale a más de \$ 80.000 millones que por ley les hubiese correspondido recibir.

Es importante señalar que existen dos grupos en los 2.781.404 alumnos afectados: los que asisten a establecimientos que previo a la aprobación de la Ley de Inclusión ya cumplían con los requisitos para recibir el aporte por gratuidad y

aquellos que estudiaban en recintos que, motivados por los mayores recursos, optaron por realizar los cambios pertinentes para comenzar a cumplir con las condiciones, como transformarse en gratuitos dejando de cobrar financiamiento compartido.

Si bien no se encuentran disponibles cifras oficiales, lo que sí sabemos es que en 2015 (previo a la reforma) 1.273.379 alumnos asistían a la educación municipal (en su mayoría gratuita), y 174.909 alumnos asistían a colegios particulares subvencionados sin fines de lucro que no cobraban financiamiento compartidoⁱ. Este total de 1.448.288 alumnos es una referencia del grupo de estudiantes que podría haber recibido el aporte por gratuidad por el solo hecho de aprobarse la ley, y equivale a 52% de la cifra de potenciales beneficiarios entregada por el gobierno para 2018. En otras palabras, si bien **la decisión del Ejecutivo se tradujo en un cambio en las reglas del juego para todos quienes tienen derecho al aporte por gratuidad, es aún más grave para los sostenedores del 48% de los alumnos beneficiados que realizaron cambios sustantivos a propósito del nuevo aporte que entregaría el gobierno.**

El congelamiento del aporte por gratuidad también afecta a los colegios municipales, por lo que la reducción de recursos también tendrá repercusiones no sólo en las arcas municipales, sino de manera directa en la educación de los niños que asisten a sus establecimientos. Esto es contradictorio con el discurso de fortalecer la educación pública que el gobierno ha sostenido reiteradamente.

Además, esta discusión puso de manifiesto que con la reforma educacional de este gobierno se concentró la fuente de ingresos de los establecimientos educacionales únicamente en el Estado. El problema más importante que ello conlleva, como ha quedado demostrado con este proyecto de presupuesto, es que los recursos para educación escolar quedan sujetos a lo que los gobiernos de turno estén dispuestos a entregar dependiendo de las otras necesidades públicas que deban satisfacer y de las distintas prioridades que puedan establecer en un momento determinado. Así lo demostraron las declaraciones de la Ministra de Educaciónⁱⁱ o las cifras del mismo presupuesto de educación, que dan cuenta que mientras los recursos recortados a colegios sumaban \$ 80.000 millones, el mismo MINEDUC incurriría en un mayor gasto de \$ 225.000 millones para solventar el aumento de la gratuidad en educación superior al 60% más vulnerable. Esto descarta lo sostenido por la Ministra en el sentido que los recursos de esta asignación se habrían destinado a salud o inversiones.

La decisión del gobierno dejó también entrever algo que fue advertido durante la discusión de la “Ley de Inclusión”: resulta evidente que el Estado es incapaz de financiar por sí solo la educación escolar de la matrícula subvencionada (93% de la matrícula total), y menos aun de llevarla a los niveles promedio de gasto por alumno de la OCDE, con todas las consecuencias para la calidad de la educación que ello significa. En vez de focalizar los recursos en quienes más lo necesitan y aceptar los aportes de las familias en los demás casos, el gobierno optó por dejarse llevar por ideologías, que hoy muestran sus consecuencias.

IMPLICANCIAS LEGALES

La decisión del gobierno produjo un daño a la fe pública, pues modifica de manera unilateral y arbitraria las condiciones que tuvieron a la vista los sostenedores al momento de tomar la decisión de cambiar como operarían hacia adelante.

Adicionalmente la glosa 08 podría contener vicios de constitucionalidad, ya que vulnera la garantía constitucional que protege el derecho a la propiedad, al afectar los derechos adquiridos bajo el amparo del artículo vigésimo cuarto de la ley 20.845. Lo anterior, principalmente, porque cientos de establecimientos educacionales tomaron la decisión de dejar de recibir recursos privados con la garantía -establecida en la ley- de que recibirían ciertas asignaciones adicionales por parte del Estado. El incumplimiento del gobierno afecta compromisos legalmente contraídos, los cuales no significan bajo ninguna circunstancia una mera expectativa para los establecimientos educacionales y sus estudiantes, sino que podrían considerarse derechos adquiridos expresamente establecidos en una ley de la República.

Además de lo anterior, este nuevo incumplimiento de una ley permanente a través de una glosa presupuestaria trae otras complejidades y, en este caso puntual, genera un escenario de aun mayor incertidumbre para los miembros de la comunidad educativa a la ya generada por la reforma educacional. De aprobarse esta glosa se estaría posibilitando que todos aquellos establecimientos que legítima y legalmente contaban con estos recursos adicionales, terminen judicializando la situación, tal como lo hiciera la Pontificia Universidad Católica tiempo atrás por haber procedido el gobierno de una manera similar con el Aporte Fiscal Indirecto (AFI).

MODIFICACIONES A LA LEY DE INCLUSIÓN

La polémica decisión del Ejecutivo respecto al aporte por gratuidad evidenció una vez más las consecuencias del debate apresurado y desinformado que tuvo la ley. Ésta estableció una compleja normativa que ya ha requerido una serie de precisiones. De hecho, esta semana fue ingresado un proyecto de ley que, de aprobarse, sería la tercera ley necesaria para corregir la Ley de Inclusión, pese a que ésta lleva apenas poco más de dos años desde su publicación.

Los cambios propuestos en este último proyecto buscan atrasar los efectos de esta ley, de manera de no hacerse responsable de sus consecuencias más inmediatas, y solucionar ciertas deficiencias en su diseño que hacían imposible su implementación. Específicamente, se permitiría que el valor del arriendo sea mayor al avalúo fiscal en casos excepcionales. Adicionalmente, admitiría que quienes no se conviertan en entidades sin fines de lucro en el plazo establecido por la ley (31 de diciembre de 2017), puedan hacerlo en un plazo de seis meses posterior a dicha fecha, pero sin recibir subvención entre el 1 de enero de 2018 y hasta que se materialice la transformación, lo cual es irrisorio pues deja sin recursos a los establecimientos durante todo ese periodo.

Pero además de los errores que han debido corregirse en el camino, la polémica que se ha generado con el proyecto de ley de Presupuestos 2018 dejó en evidencia el problema de uno de los aspectos centrales de la mal llamada “Ley de Inclusión”: la promesa de terminar con el financiamiento compartido, prohibiendo en el mediano plazo el aporte de las familias al establecimiento educacional al que asisten sus hijos. La ley sólo mantuvo la posibilidad de realizar ciertos aportes privados específicos, de manera voluntaria y esporádica, con diversas trabas e ineficiencias. Ante el escenario de que cientos de establecimientos educacionales iban a perder parte de su financiamiento, el gobierno decidió crear el aporte por gratuidad cuyo monto aparece ahora amenazado.

EN SUMA

El congelamiento del aporte por gratuidad no sólo implica el incumplimiento de un importante compromiso del Estado con los sostenedores, sino menores recursos para la educación de los niños que asisten a establecimientos subvencionados.



Si bien, luego de varios días de polémica, el Ministro de Hacienda dio señales de que dicha decisión podría ser revertida, será relevante conocer desde donde recortará recursos para poder cumplir con el compromiso legal establecido con los sostenedores, los alumnos y sus familias, y simultáneamente mantener una ampliación del gasto de 3,9% como se ha anunciado. De hecho, si el gobierno opta finalmente por no realizar reasignaciones para financiar el aporte por gratuidad comprometido, el crecimiento del gasto público para 2018 podría superar el 4%, complicando aún más la situación de nuestras arcas fiscales.

ⁱ Más detalles en <http://lyd.org/wp-content/uploads/2016/05/SISO-156-Sistema-Escolar-2015-El-Escenario-Previo-a-la-Reforma-MPArzola-Marzo2016.pdf>

ⁱⁱ <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/10/11/878827/Delpiano-Recursos-que-irian-a-aumentar-aporte-por-gratuidad-en-colegios-se-destinaran-a-Salud.html>