Modifica el D.F.L. N° 2 de Educación de 1996, en materia de financiamiento compartido
Boletín N° 7894-04

Vistos. Lo dispuesto en los artículos 1°, 5°, 19°, y 63° de la Constitución Política de la República, en la Leyes 17.398, 18.768, 19.247, 19.532 y en el D.F.L.. 2, de de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales.

Considerando.

1.- Sistema Mixto. Educación Particular Subvencionada.

Tradicionalmente en nuestro país ha existido un sistema mixto de educación, en que coexisten establecimientos privados y estatales.

Como ocurrió en casi todos los países de Latinoamérica, por las precariedades propias de los incipientes Estados, la educación tuvo un origen esencialmente privado, bajo una inspiración marcadamente religiosa.

Los historiadores coinciden en que años posteriores a la independencia *"existe un desarrollo educacional audaz en ideas pero discreto en realizaciones que en el campo escolar va a entregar la casi totalidad de la oferta educativa a instituciones privadas, la mayor parte de ellas eclesiales. La escasa labor del Estado se centrará en la educación secundaria siendo el Instituto Nacional (fundado en 1813) el ejemplo más paradigmático. Las consecuencias de exclusión educativa hacia los sectores más pobres del país, producto de esta conformación educativa incipiente, resulta evidente."*[1][i]

Tras un período de instauración y consolidación del Estado Docente, donde se crearían el Ministerio de Instrucción Pública (1837), integrado a Justicia y Culto, la Universidad de Chile y la Escueta Normal de Preceptores (1842), la Escuela de Artes y Oficios (1847) y la Escuela Normal de Preceptoras (1857), la masificación de la enseñanza pública tuvo lugar desde la segunda mitad del siglo XIX con la Ley de Instrucción Primaria y luego, a partir de 1920, con la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria.

Al examinar la historia de dicho cuerpo legal, ciertamente uno de los hitos en nuestra educación, se aprecia la concepción de país que había detrás de este proyecto y la certera visión de las autoridades y parlamentarios que la impulsaban.

En efecto, a fa preocupación que había por el analfabetismo como problema esencial, no escapaba, además, un análisis acerca del efecto que esto tenía,

Texto Preliminar de El sector particular Subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones. Javier Corvalán y otros PONIDE, 2008. Pg.15.

por una parte en el ejercicio de los derechos de esas enormes mayorías nacionales y, además, en las limitadas posibilidades de desarrollo económico, derivadas de la escasa capacitación de los trabajadores.

"*¿Cómo pueden formarse obreros para la industria, si nuestro pueblo carece de la base primordial – la instrucción primaria -, indispensable al aprendizaje de todo oficio, de toda industria? ¿Cómo podrá un obrero averiguar una superficie, dibujar, calcular, si no ha pasado por las escuela que dé esas nociones?*" **-** indicaba el entonces diputado Pedro Aguirre Cerda.

Esta conciencia se refleja en fórmulas de financiamiento propuestas durante la discusión, en las que se habló, por ejemplo, entre muchas alternativas, de crear un Fondo Común de Fomento de la Educación Pública, de autorizar al Fisco a conseguir préstamos hipotecarios con los bancos para la construcción de escuelas, de subastar algunas pertenencias salitreras inexplotadas hasta obtener un total de 40 millones de pesos para ese mismo objetivo o de establecer un impuesto a las utilidades líquidas de las sociedades anónimas, etc.

Un planteamiento que estuvo presente casi todo el debate parlamentario fue fijar una asignación presupuestaria directa, para evitar que el financiamiento de esta ley, que además disponía de una estructura orgánica y de los sueldos del profesorado, se discutiera año a año.

En esa propuesta, que llegó a aprobarse en la Cámara de Diputados, se habló de destinar a estos fines directamente nada menos que el 20% de las rentas generales de la nación, además de otros recursos que pudieran provenir de multas, aportes municipales, privados, etc. En definitiva, se optó por la emisión de bonos.

Todo ello refleja la percepción de que masificar la educación, particularmente la pública, se trataba de un asunto nacional de la primera importancia y al que necesariamente debían aportarse recursos cuantiosos.

De la discusión referida a la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria se derivan, asimismo, importantes consecuencias respecto al sistema educativo vigente en el país hasta nuestros días.

En efecto, el texto definitivo de la LIPO surgió como un acuerdo nacional, sobre la base de renuncias y concesiones mutuas de los diversos sectores, que permitió poner fin a los largos años de tramitación legislativa.

La transacción que permitió destrabar esta ley fue un pacto político en que los sectores conservadores cedían aceptando la educación obligatoria, a la que se resistían por entenderla una intromisión inaceptable de Estado en los derechos de los padres y las familias y, consecuentemente, la renuncia de los grupos liberales y radicales respecto de establecer el carácter laico de la educación, más aún considerando que antes de 1925 la religión católica estaba contenida en la Constitución como la fe oficial

El otro punto de acuerdo entre ambos sectores fue el referido al financiamiento. En efecto, la norma imponía a municipios y a ciertos

empleadores la obligación de contribuir con la función docente habilitando recintos y permitiendo la instrucción de sus trabajadores. Se profundizaba así un sistema de aportes públicos a la educación particular que ya había comenzado en 1854.

Para ello, junto con disponer los recursos destinados a solventar la enseñanza estatal, se establece una subvención dirigida a los industriales y agricultores propietarios de los establecimientos que la propia ley demandaba crear [2], según el número de trabajadores con que contaran y para cualquier otro tipo de establecimientos particulares.

Se exigían requisitos precisos, cuáles eran, su gratuidad, cumplir con los contenidos mínimos, normas de higiene y salubridad, asistencia media y ciertos mínimos de horas lectivas al año. Un esquema que, sustantivamente se ha mantenido, aunque ciertamente se han relajado algunos requisitos para obtener la subvención, por parte de los establecimientos particulares.

La aprobación de este mecanismo no fue pacífica dándose lugar a intensas discusiones. Así, por ejemplo, el Diputado Barbosa expresaba su apoyo entusiasta a las subvenciones indicando que "debe pagarse a todo aquél que enseña".

Desde las bancas opuestas el diputado Errázuriz Tagle argumentaba en contra de las subvenciones a los colegios privados indicando "Si el Estado tuviera los recursos necesarios para sostener la educación, que es su función principal, comprendería que lo que le sobrara *lo* repartiera en forma de subvenciones para la enseñanza particular, pero cuando no tiene con qué costear su propia instrucción, no comprendo que reparta lo que le hace falta."

Ello era rubricado por el diputado radical, Señor Ruiz Bahamonde, quien señaló "Voy *a votar* en contra de esta indicación para dar subvenciones a las escuelas particulares, desde luego porque, *como* decía el honorable señor Barbosa, creo que se debe pagar la enseñanza de las escuelas, pero no tienen derecho a cobrarlas los que convierten esta enseñanza en una industria."

Posteriormente, durante la Presidencia de Gabriel González Videla se legislaría específicamente en materia de subvenciones educacionales, en una nueva transacción entre sectores conservadores y liberales.

De este modo, se sentaron las bases definitivas del sistema mixto de educación existente en el país conformado por planteles estatales, privados y particulares subvencionados.

El régimen de subvenciones creado en más de un siglo y que se remonta a mediados del siglo XIX, alcanza rango constitucional en 1971, a través de la

---

2 Según Soto (2000) estos establecimientos no llegarían a crearse. Recogido en Javier Corvalán y otros. Op. Cit. Pg. J.S.

Ley 17.398 que modificó la norma ,referida a la libertad de enseñanza, precisándola en diversos aspectos.

Respecto del tema en comento, la norma introducida señala: *Sólo la educación privada gratuita y que no persiga fines de lucro recibirá del Estado una contribución* económica *que garantice su financiamiento, de acuerdo a las normas que establezca la ley.*

Hasta el quiebre de nuestra democracia en 1973, entonces, se reconocía un sistema educativo mixto y, más aún, la posibilidad de que los planteles privados tuvieran apoyo financiero del Estado, siempre y cuando fueran gratuitos y no tuvieran fines de lucro.

Sin embargo, durante la discusión del texto de la Constitución de 1980, impuesta por la Dictadura, la materia volvió a ser debatida.

En efecto, al analizarse la libertad de enseñanza y el derecho a la educación en el seno de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución o Comisión Ortúzar, se suscitó una interesante disputa en torno a los requisitos para obtener la subvención del Estado.

Llama la atención al respecto la posición del Ministro de Educación de la Dictadura Militar, Contralmirante Arturo Troncoso Daroch, quien afirmó:

E

•- El señor TRONCOSO (Ministro de Educación Pública) puntualiza que uno de los principios que ha estado sustentando con todas las autoridades escolares privadas, sean laicas o religiosas, es el de que si hay alguna actividad en la que el lucro no debe tener lugar, la enseñanza, Así que- no puede hablarse de colegios que persigan o no persigan fines de lucro. Los colegios, en opinión del Gobierno, no deben perseguir fines de lucro. Deben tener la remuneración que es apropiada; pero que no sea piza ganar dinero el que se forme un colegio.

A partir de esa observación, la instancia desarrolló una interesante discusión, siendo Sergio Diez, ex Ministro del régimen de facto, ex Senador y ex Presidente de Renovación Nacional, quien propuso que en lugar de que la línea divisoria para que los establecimientos pudieran obtener subvenciones fiscales fuera la gratuidad, se distinguiera según si los planteles perseguían o no fines de lucro.

Se pretendía, entonces, dejar consagrado que los establecimientos privados pagados podrían recibir aportes estatales aunque no fueran gratuitos, mientras no tuvieran fines del lucro, como en el caso de las congregaciones religiosas.

La mención no prosperó, pues se entendió que ello podía interpretarse en contradicción con el amplísimo reconocimiento que se pretendía dar a la libertad de enseñanza. En definitiva se optó por una declaración amplia y ambigua que dejara las definiciones en materia de financiamiento a la ley.

Posteriormente, en la revisión al texto realizada por el Consejo de Estado, encabezado por el ex Presidente Jorge Alessandri, volvieron a debatirse el derecho a la educación y la libertad de enseñanza.

Así, en la sesión 56ª de la instancia tuvo lugar una discusión inicial en torno a las características de dichas garantías. En la ocasión el consejero Señor Cáceres se manifestó por aplicar plenamente el principio de subsidiariedad, dejando, en consecuencia, el derecho a la educación radicado en los padres y particulares, desplazando el rol del Estado en la materia.

La réplica provino del ex rector de la Universidad de Chile, Juvenal Hernández quien afirmó que "el principio de subsidiariedad no es aplicable ni a la salud pública ni a la educación." Sostuvo que "ese concepto ha sido forjado por los economistas para efectos de motivar la iniciativa privada en la creación de riqueza y de puestos de trabajo para elevar el nivel de vida, pero que la salud y la educación pública no puede ser sino responsabilidad del Estado."

El Consejo de Estado encargó a una subcomisión la redacción del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Este grupo de trabajo entregó su propuesta en la sesión 963.

Respecto a los aspectos referidos a esta iniciativa se propusieron los siguientes incisos:

"La educación básica es obligatoria y el Estado deberá mantener las escuelas gratuitas que, para ese efecto, sean necesarias.

La ley contemplará los mecanismos adecuados para crear, mantener y ampliar los establecimientos educacionales, tanto públicos *como* privados y establecerá las modalidades y requisitos para la distribución de los recursos disponibles."

Al respecto, el ex Presidente Jorge Alessandri se inclinó por mantener la disposición original de la Constitución de 1925, argumentando que ésta jamás ocasionó problemas, permitió el desarrollo de la enseñanza en el país y que, en cambio, las leyes posteriores, produjeron cuantiosos gastos para el Estado.

El ex mandatario replicó también los planteamientos del consejero Señor Cáceres, respecto del principio de subsidiariedad, enfatizando en el rol del Estado al señalar: "... si no fuera por el Estado todos los establecimientos particulares cerrarían sus puertas, de tal manera que son colaboradores en la tarea educativa, pero que es a aquél a quien corresponde la función preferente.'

En la sesión 98ª se vuelve a debatir la materia, exponiéndose una nueva proposición de la subcomisión que, en lo pertinente indica:

"La *educación básica es obligatoria. El estado deberá mantener un sistema gratuito con tal objeto."*

(

Al respecto, el ex Presidente Alessandri dejó constancia de que lamenta que no se haya considerado que al estado le corresponde la supervisión de todas las actividades educacionales.

Recalca que *"gran parte del siglo pasado en Chile se caracterizó por la lucha desarrollada para dar supremacía al Estado en materia educacional."*

2.- El financiamiento compartido.

a.- Implementación del sistema.

El siguiente hito, en esta clasificación tripartita de la educación chilena y su financiamiento está dado por la ley 18.768, de 1988, vale decir en las postrimerías del régimen militar.

En el artículo 46 letra o) del texto se modifica el D.L. 3476 de 1980, que fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado, incorporando, entre otros, los siguientes artículos 33 y 34:

Artículo 33.- Sin perjuicio de */o* establecido en el Título 1, los establecimientos particulares de educación que cobren *a* sus alumnos los valores mensuales promedios que se señalan en el artículo siguiente podrán percibir una subvención denominada Subvención a Establecimientos Educacionales de Financiamiento Compartido, la que se regirá por las disposiciones especiales que a continuación se establecen y en *lo* que no se contraponga con ellas, por las normas del Título I de este decreto ley.

En todo caso, los establecimientos de Educación Básica administrados por las municipalidades o por corporaciones que los administren por cuenta de ellas, deberán otorgar cupos a todos los alumnos residentes en la comuna que lo soliciten.

Artículo 34.- Los Establecimientos Educacionales de Financiamiento Compartido podrán efectuar cobros mensuales promedio no mayores a los valores que, expresados en Unidades de Subvención Educacional para cada nivel y modalidad de enseñanza, determina la siguiente tabla:

Nivel de Enseñanza que imparte el establecimiento	Valor límite
Educación Parvularia (2° Nivel de Transición)	2,3 U.S.E.
Educación General Básica (1°, 2°, 3°,4°, 5°, 6°)	2,5 U. S. E.
Educación General Básica (7°, 8°)	2,7 U.S.E.
Educación Media Diurna	*3,1 U.S.E.*

b.- La Ley 19.247, de 1993.

Dicho mecanismo no tuvo una especial difusión, fundamentalmente porque el descuento en la subvención le hacía poco atractivo para los sostenedores, representando un porcentaje muy irrelevante de los establecimientos hasta 1993, cuando fue modificado con ocasión de la reforma tributaria aprobada 'durante el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin, en la ley 19.247.

En efecto, pese a tratarse de una propuesta de claro contenido tributario, cuyo único alcance en materia de educación consistía en extender y flexibilizar el mecanismo de donaciones; un acuerdo entre el Ejecutivo y Renovación Nacional permitió incorporar al texto modificaciones al sistema de financiamiento compartido, implantado pocos años antes por la Dictadura.

Así lo explicó el Diputado Andrés Palma 1., informante de la Comisión de Hacienda en sesión 22ª de la Legislatura 326ª, de la Cámara de Diputados, de Martes 3 de Agosto de 1993:

"Señora Presidenta, debo señalar que el Ejecutivo se ha comprometido a incluir, mediante indicación, un punto que no consideraba el mensaje, *pero* que también ya ha sido muy relevante en la discusión de la Comisión de Hacienda, además de que forma parte de los acuerdos logrados entre Renovación Nacional, la Concertación y el Gobierno. Se refiere a la modificación del sistema de financiamiento compartido en la educación con el objeto de ampliarlo y eliminar la parte de castigo que tienen los establecimientos acogidos a él y, así, mejorar los beneficios que, por este sistema, se pueden obtener a través del aporte de los padres a establecimientos sin fines de lucro *y* gratuitos. (sic)"

A continuación el Ministro de Hacienda, Alejandro Foxley explica el contenido puntual de la fórmula acordada señalando:

"La indicación discurre sobre la base de modificar *el* sistema vigente. Este opera de manera tal que la subvención se reduce en un 40 por ciento del cobro por alumno a los padres y apoderados, y establece al respecto límites entre 2,3 y 3,1 unidades de subvención educacional, Uses, dependiendo del tipo de educación impartida: educación preescolar, básica de primero *a* sexto, básica de séptimo a *octavo* o de educación media. De esta manera, por cada peso que aporta un padre de familia para suplementar *el* esfuerzo educacional de su hijo y mejorar la calidad de la educación que recibe, el establecimiento educacional recibe sólo 60 centavos adicionales y los 4° restantes son rebajados de la subvención que el Estado le da al establecimiento subvencionado.

La indicación que se somete a consideración de la Honorable *Cámara* de Diputados introduce una modificación que mejora los incentivos para el financiamiento compartido de la educación. Desde luego, reduce *los* descuentos a la subvención del Estado que ocurren por el aporte de las familias y, al mismo tiempo, *eleva* el máximo de cobro por alumno que se puede aportar en este sistema de financiamiento compartido.

En particular, la indicación propone: primero, mantener la subvención base por alumno cuando su *cobro* sea igual o inferior *a* 0,5 Uses; segundo, rebajar

el aporte del Estado —punto muy importante- sólo en un 10 por ciento del cobro por alumno que exceda 0,5 Uses y no supere una Use. Es decir, en el primer tramo no hay ningún descuento; en el segundo, la rebaja del aporte del Estado es sólo de un 10 por ciento en lugar del 40 por ciento actual. Hay un tercer tramo en que la rebaja del aporte del Estado seria de un 20 por ciento del cobro por alumno, en aquéllos casos en que *fa* contribución exceda una Use y no supere las dos unidades superiores. Finalmente, en el tramo superior, el aporte del estado se rebaja en un 35 por ciento del cobro por alumno en *caso* que el cobro exceda de dos unidades de subvención.

Junto con lo anterior, se propone elevar a cuatro Uses el monto máximo del cobro permitido por alumno, o sea, el aporte que pueden hacer los padres para mejorar la calidad de educación de sus hijos- a los establecimientos con financiamiento compartido-, para todas las categorías educacionales.

Adicionalmente y con el propósito de flexibilizar las normas que regulan el sistema, la indicación pretende eliminar la obligación de acogerse a *este* esquema a todos los establecimientos administrados por un mismo sostenedor, cuando uno de elfos está acogido. *Como* nos hizo ver un señor Diputado, no había ninguna razón para poner esta especie de camisa de fuerza, de que un sostenedor que decida entrar en este sistema *con* alguna de sus escuelas tenga que aplicarlo a todas en forma obligatoria, porque podía ser conveniente que mantenga otras con acceso gratuito, dando un servicio distinto a gente que no pueda efectuar un aporte compartido al financiamiento de la educación.

Otra innovación importante de esta indicación es la que hace extensiva la posibilidad *de acogerse* a esta modalidad a los establecimientos municipales de educación media. En este caso, se les mantiene la obligatoriedad *de* otorgar educación gratuita a los residentes de la comuna que así lo soliciten. Asimismo, la incorporación de un establecimiento municipal al sistema requerirá del acuerdo de los padres y apoderados.

El Gobierno confía en que esta modificación incentive en forma importante el mejoramiento de la calidad de la educación con financiamiento compartido."

En la sesión siguiente, 23° de la Legislatura 326ª, también el 3 de agosto de 1993, se procedió a votar en general el proyecto, registrándose 69 votos a favor, 10 en contra y 3 abstenciones. En la ocasión de presentó formalmente la indicación anunciada por el Ministro Foxley.

La Cámara de Diputados volvió a conocer esta temática en segundo trámite reglamentario, en la Sesión 26ª de la Legislatura 326ª, en Martes 10 de Agosto de 1993, cuando se dio cuenta del Segundo Informe de la Comisión de Hacienda el que había recogido la indicación del Ejecutivo tendiente a ampliar el mecanismo de financiamiento compartido reduciendo el descuento de la subvención proporcional al aporte de los padres; incrementar el monto máximo de dichos cobros; permitir el ingreso individual al sistema de los

distintos establecimientos de un mismo sostenedor y extenderlo a fa enseñanza media municipal.

En la ocasión, el Boletín de Sesiones de la H. Cámara de Diputados consigna que algunos diputados expresaron su oposición a este mecanismo, a saber.

El Señor Montes.- "...Lamento que temas de esta implicancia y envergadura sean tratados en un segundo informe y que no haya tiempo para reflexionar sobre ellos."

"... este sector de la educación se orienta hacia personas con mayores dificultades para cubrir sus distintos gastos. Se podría haber diseñado un mecanismo más elaborado, de manera que junto con incorporar los aportes de los padres, también se asegurara, por ejemplo, un financiamiento adicional del Estado para la educación pública municipalizada, con el *objeto* de sacada de su actual crisis y pase a ser realmente una alternativa de mejor *calidad* y mayor proyección." .

"Mediante este procedimiento, que se pone en ejecución en muy poco tiempo, los padres, en la práctica, no tienen oportunidad de optar a otras alternativas en los colegios. Por ejemplo, en 1992, en La Florida, doce colegios de un mismo sector establecieron el sistema de financiamiento

compartido. Tal *decisión se les comunicó* a *los padres a fines de octubre, y* en noviembre ya tenían que matricular a sus hijos dejándolos sin opción de cambiarse de colegio."

"Se podrá decir que en el tercer inciso del artículo 23, en la medida en que los padres soliciten la gratuidad, el colegio estará obligado a otorgar educación gratuita. Sin embargo, éste es el punto de partida y, por supuesto, se van a generar presiones que van a obligar a los padres en definitiva *a* pagar la educación por no tener oras alternativas."

"Ojalá podamos diseñar un sistema para recoger aportes de los padres que no sea a través del financiamiento compartido, motivándolos a partir del apoyo que puede dar el Estado, y, a la vez, defender los derechos de quienes no tienen posibilidad de financiar la educación de sus hijos, en cuyo caso, el Estado debe brindarla de manera gratuita."

El señor Martínez (don Juan).- *"Estamos frente a algo mayor respecto de la educación pública. Se está haciendo un forado con relación a su gratuidad, porque los incisos segundo y tercero de este artículos establecen la obligación de que determinados colegios sean financiados en parte por los padres."*

"Todos sabemos que las cuotas de padres y apoderados en las escuelas municipales y subvencionadas son optativas, pero *hoy* se han convertido en una práctica obligatoria. *Creo* que respecto de este tema va *a* suceder lo mismo. Es decir, la presión de los profesores y directores de los establecimientos educacionales en general va a hacer que gran parte de los

colegios acudan a una forma de financiamiento de estas características y aún peores."

Tras dichas intervenciones la Cámara aprobó el texto en forma particular. Al respecto la votación separada del artículo 23, que establece la incorporación de los liceos municipales obtuvo 34 votos a favor y 15 en contra; en tanto el resto de los preceptos modificados en el D.F.L. sobre subvenciones educacionales recogieron 40 votos afirmativos, 1 en contra y 7 abstenciones.

Durante su paso por el Senado la proposición fue objeto de opiniones favorables y contrarias. Al respecto, el Señor Aldo Passalacqua, Presidente de la FIDE Secundaria, señalo que la existencia de un límite en el aporte de los padres "atenta *contra la implementación de un sistema de cobros mensuales diferenciados conforme a los ingresos del grupo familiar." "Este último sistema es el recomendado* a *todos los colegios que pertenecen al* Área de *Educación Católica, ya que no se quiere que el financiamiento compartido tenga el perverso efecto de marginar a algunos alumnos de sus actuales colegios por no poder pagar la cuota que se fije"*– agregó.

Uno de los reparos más fuertes al mecanismo lo constituía la incorporación de la enseñanza media municipal. El Ejecutivo anuncio su intención de desechar esta idea presentando la indicación correspondiente. Ésta fue acogida por la Comisión de Hacienda por tres votos (Sres. Gazmuri, Lavandero y Zaldívar) a uno (Sr. Prat).

En la sesión del Senado N° 23, de la Legislatura 326', en 8 de septiembre de 1993, se discutió ampliamente el financiamiento compartido y, especialmente, la proposición del Gobierno de excluir del mecanismo a los liceos municipales.

Algunos parlamentarios respaldaron mantener la posibilidad que los planteles públicos ingresaran al financiamiento compartido, rechazando, por tanto la propuesta del Ejecutivo de eliminarlo.

Así, el entonces senador Sebastián Piñera argumentaba "En mi opinión, para el futuro lo que cabe es mantener tanto la gratuidad, para aquellos alumnos que la necesitan, como el financiamiento privado, para los segmentos que no lo requieren, y permitir una zona intermedia –hoy día, casi inexistente-, constituidas por personas que necesitan el aporte fiscal y están dispuestas a sacrificar algunos consumos para mejorar la calidad de la educación de sus hijos.

El precepto que se pretende suprimir facilita el crecimiento de esa área compartida. *Y* esta última incluye otro elemento muy importante, el de reconocer que el problema educacional, incluso en los sectores de bajos ingresos, no es solamente del Estado, sino también de los padres *y* apoderados.

Al rechazar esta proposición, el Senado está dando una clara señal en el sentido que las cuestiones sociales no redundan en una responsabilidad exclusiva del Estado, sino que el sector privado también tiene que contribuir a resolverlas."

Desde las bancas opuestas el Senador Ricardo Núñez expresaba, fundando su abstención: "Un tema de tanta importancia como el contenido en esta norma precisaba de un examen mucho más profundo, ya que están en juego nada menos que los conceptos de equidad y de eficiencia en la educación."

"Es efectivo que en comunas pequeñas las personas de altos ingresos ofrecen contribuir al mejoramiento de la enseñanza en su escuela municipalizada. Sería bueno facilitar el procedimiento, con la condición, sin embargo, de que *eso no* signifique alterar el principio de gratuidad establecido no sólo en la Constitución Política, sino también en la tradición educativa del país."

El senador Andrés Zaldívar también remarcaba su abstención, distinguiendo entre el financiamiento compartido en la educación particular subvencionada y en la municipal. Sobre esto último indicaba que "... debemos tener en cuenta que históricamente la educación en Chile ha sido gratuita. *Y ¡os* parlamentarios, sin excepciones, siempre hemos sido partidarios de la gratuidad de la enseñanza en el sector fiscal. Ese ha sido un planteamiento permanente, lo cual no significa que no pueda modificarse. i Por supuesto que es susceptible de enmiendas i pero debe hacerse con cuidado", *tras lo cual lamentaba que la disposición no hubiese sido analizada por la Comisión de Educación.*

En definitiva, la Sala del Senado rechazó lo obrado por la Comisión de Hacienda y repuso la norma proveniente de la Cámara de Diputados que incluía en el financiamiento compartido a la educación media municipal. La votación de la norma pertinente fue de 28 votos negativos (al Informe) y 6 abstenciones (de los Sres. Calderón, González, Núñez, Soto, Vodanovic y Zaldívar)

Motivada, entre otros aspectos, en esta discrepancia de opiniones entre ambas ramas legislativas por la incorporación de los liceos municipales al sistema de financiamiento compartido, el proyecto fue abordado esa misma tarde de 8 de Septiembre de 1993, en la Cámara de Diputados, en la sesión 36' de la Legislatura 326a.

En la ocasión se insistió en la necesidad de excluir a la enseñanza media pública del mecanismo, lo que fue sostenido enérgicamente por algunos diputados.

El Señor Montes.- "Estamos convencidos de que el Estado tiene la responsabilidad de financiar la educación pública. Cambiar ese criterio, a lo menos, amerita un debate nacional de otras características."

"A mi juicio, este cambio es bastante profundo y complicado. Estoy convencido de que para una mayor responsabilidad estatal en la educación media pública es fundamental que haya más recursos del Estado, y legislar hoy en función de establecer la modalidad de financiamiento compartido para la educación media es un retroceso desde este punto de vista."

El señor Ortiz.- "No *soy partidario del financiamiento compartido en algunos establecimientos educacionales, porque con ello se incrementarán los gastos, especialmente de* la *clase media chilena tradicional, cuyos ingresos han disminuido desde hace años."*

En definitiva, las modificaciones del Senado se aprobaron por 64 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones, con lo que quedaron aprobadas las modificaciones al financiamiento compartido.

c.- Consecuencias de la extensión del financiamiento compartido.

Sostenido incremento en el número de establecimientos acogidos al financiamiento compartido.

Según Aedo y Sapelli las estadísticas disponibles muestran que el financiamiento compartido ha tenido una acogida masiva de parte de la educación privada subvencionada.

En efecto, alrededor de un 42% de estos establecimientos - que representan sobre el 72% de la matrícula del sector - habían decidido su traspaso al nuevo sistema ya para 1998. La respuesta para el sector municipal ha sido más tímida; sólo un 10% de los establecimientos de enseñanza media municipalizada (22% de la matrícula) han adoptado esta modalidad. El cobro promedio es de $ 5.959 en cole ios privados subvencionados y de $ 1.455 en establecimientos municipales.

Zamorano Valenzuela[4] cita a Cox (2003) e indica que *"para el año 2000 el 93% de los establecimientos particulares subvencionados utilizaba el sistema, contra sólo un 7% de los municipales de educación media. Por otra parte, el cobro mensual promedio 2000 alcanzó los $8.125 y los $ 1.840 respectivamente."*

---

[3] El sistema de vouchers en la educación: una Revisión de la teoría y la evidencia empírica para chile. Junio 2001

[4] Hablemos de Educación: Resultados, Contexto y Perspectiva de Discusión. Informe Especial. Instituto Libertad. 2006.

Estímulo a la creación de colegios particulares subvencionados y disminución de la matrícula pública.

La opción entregada a los sostenedores de incrementar las subvenciones con el aporte de los padres generó un importante incentivo a la creación de planteles privados.

Según UNICEF [5], "el aumento del número de establecimientos particulares subvencionados se mantuvo estable entre 1985 y 1994. A partir de ese año (en que comienza a operar la fórmula de financiamiento compartido), se reinició el proceso de creación de escuelas particulares subvencionadas: entre 1994 y 2001 se fundaron *poco* más de 800 escuelas de este tipo, con un aumento del total de la matrícula particular subvencionada que pasa de *32.5%* en 1995 a 37.3% del total en 2002 (mientras que la proporción municipal de la misma baja de 56.8% a 52.8% en el mismo periodo."

A la misma conclusión llega Zamorano Valenzuela[6] *"Otra* de las consecuencias importantes del sistema fue la reactivación del crecimiento de la matrícula en el sector particular subvencionado, el cual se encontraba en una senda de convergencia a cero antes de 1993."

Segregación del sistema educativo chileno.

Acaso uno de los efectos más relevantes y nocivos del financiamiento compartido radica en su impacto en la segregación educativa en el país, la que según diversos estudios es una de las más elevadas del orbe,

Cox, citando estudios, advierte sobre el impacto del financiamiento compartido en el ingreso de niños de los sectores de mayores recursos a las escuelas públicas, al señalar "Por otro lado, según datos de la Encuesta Nacional de Hogares, CASEN, mientras en 1990 un 18% de los niños de familias de los dos quintiles de mayores ingresos asistía a escuelas municipales, en 2000 esta proporción había bajado a un 14%. (García-Huidobro, Bellei, 2003)." [7]

Sobre el mismo tema Juan Eduardo García Huidobro ha señalado "El financiamiento compartido está en plena expansión y ya la mitad de las familias chilenas pagan por la educación de sus hijos. Este "precio" sitúa inequívocamente a cada niño o niña que entra a la escuela con sus "iguales", separándolo del resto: de los que tienen más y, por supuesto, de los que tienen menos.

---

[5] La educación chilena en el cambio de siglo: políticas, resultados y desafíos. UNESCO *2004.*

[6] *Op cit.*

7 Políticas Educacionales en el Cambio de Siglo, Editorial Universitaria, 2003.

Lo anterior ha sido sintetizado en una acuciosa investigación desarrollada por Valenzuela, Bellei y De los Ríos [8] *donde se concluye que* "Si Chile tiene *como objetivo* lograr una sociedad más integrada es indispensable atacar las causas que ocasionan que la segregación escolar sea considerablemente mayor que la segregación residencial de sus barrios y ciudades. Una de estas causas es el financiamiento compartido, el cual, *como* ha quedado demostrado, genera un enorme efecto sobre la segregación, no sólo porque implica reducir las posibilidades de elección escolar de las familias de menores ingresos, sino por que deriva en que éstas terminen matriculando a sus hijos en colegios más segregados, donde la mayor parte de los compañeros de clases presentan condiciones sociales y culturales similares. En *consecuencia* una política importante será eliminar o reducir considerablemente la incidencia del financiamiento compartido en el sistema escolar, ya sea disminuyendo su cobertura o modificando las regulaciones que lo convierten en un dispositivo de exclusión social."

En tanto, con matices, a la misma conclusión llega Valenzuela Zamorano, "El financiamiento compartido ha tenido dos efectos sobre la equidad del sistema educacional chileno: la ha disminuido dentro del sector subvencionado, pero la ha aumentado en todo el sistema, al acercar el gasto realizado por la clase media al emprendido por la alta." [9]

Los efectos de la segregación también son advertidos en múltiples estudios, donde se les vincula directamente con la calidad. "Los distintos tipos de escuelas del sistema tripartito de Chile han ido concentrando alumnos de diferentes niveles socioeconómicos: junto a las dinámicas de la demanda de las familias para seleccionar escuelas (principio de elección instaurado en 1981), las escuelas mismas seleccionan a las familias y alumnos. Existe fundada evidencia de que las escuelas privadas, por sus procedimientos de selección (pruebas de conocimientos y test sicológicos) y expulsión de alumnos (exigencia de rendimiento mínimo, sanciones disciplinarias drásticas) seleccionan a los estudiantes más capaces y evitan a los alumnos con problemas de aprendizaje o conducta. El efecto de "descreme" de la educación municipal afectarla a los alumnos de este sector: al emigrar los mejores alumnos al sector particular, se producirla un deterioro en las condiciones de aprendizaje de *los* que quedan ("efecto pares"), impidiendo el alza del rendimiento del sistema en su conjunto *(Carnoy* y McEwan, 1997; Hsieh y Urquiola, 2001; González, 2002)."1°

Incremento de los costos.

Un efecto consecuencial relevante de la extensión del financiamiento compartido radica en el mayor gasto en educación de las familias.

---

[8] Evolución de la segregación socioeconómica y su relación con el financiamiento compartido. El caso chileno. Programa de Investigación en Educación, Universidad de Chile.

[9] Valenzuela Zamorano. Op.cit.

[1°] UNICEF, Op. cit.

"En el año 2000, el total recaudado gracias a este mecanismo, alcanzó a USD 152,5 millones, cobrados por 1.530 establecimientos participantes de esta modalidad de financiamiento (con una matrícula total de 975.000 alumnos, equivalentes a un 30% del total de alumnos del sistema escolar subvencionado). En ese mismo año, el cobro mensual promedio en el sistema municipal fue de 1.840 pesos, y en el sistema particular subvencionado de 8.125 pesos." 71

Se estima que a la fecha el aporte de los padres al sistema de financiamiento compartido excedería los USD 400 millones.

3.- El Fondo de Becas. Ley 19.532.

Las dificultades generadas por la expansión del sistema de copago educacional y la segmentación social asociada llevó a establecer por ley a partir de 1998, un sistema de becas por establecimiento destinado a aquéllos alumnos cuyas familias no pudieran cancelar las cuotas exigidas.

El fondo de becas se solventa de recursos del sostenedor, que corresponden a un porcentaje de los cobros hechos a las familias y de una disminución de los descuentos fiscales a la subvención, los que quedan afectos a ser utilizados en becas totales o parciales para los estudiantes.

Fue implementado con la Ley 19.532, de 1997, que crea el régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y dicta normas para su aplicación.

Esta materia no era parte del proyecto original, sino que surgió como una indicación parlamentaria en la segunda discusión de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

En dicha instancia se aprobaron dos modificaciones, las que apuntaban respectivamente a impulsar la implementación de un sistema de becas para los alumnos de establecimientos con financiamiento compartido y a exigir la elaboración de un proyecto educativo que trazara horizontes de largo plazo para los planteles, entre los cuales se incorporaba el asunto financiero.

Las enmiendas propuestas, puntualmente consistían en agregar los incisos al artículo 24 (del D.F.L. N° 2 de Educación):

Los sostenedores de los establecimientos educacionales regidos por este titulo, podrán eximir del pago de los valores que mensualmente deban pagar a los alumnos que se determine conforme a un sistema de becas cuyas bases generales se incorporarán a la solicitud y a la propuesta educativa a que se refiere el artículo siguiente. Con todo, a *lo menos las dos terceras partes de las exenciones se otorgarán atendiendo exclusivamente a las condiciones socioeconómicas de los alumnos y su grupo familiar.*

---

[11] UNICEF, Op, cit.

Los cobros que efectúen los establecimientos educacionales de financiamiento compartido sólo podrán ser los comunicados conforme al inciso tercero del artículo 26, los que deberán constar en recibos timbrados por el Servicio de Impuestos Internos y serán incompatibles con otros cobros, obligatorios para los padres y apoderados, cualquiera sea su denominación o finalidad."

En tanto, al artículo 26 de dicho cuerpo legal se incorporaba lo siguiente:

"Simultáneamente con la presentación de la solicitud a la Secretaría Regional Ministerial respectiva, el sostenedor deberá informar al respecto, mediante comunicación escrita, a los padres y apoderados, dándoles a conocer también una propuesta educativa, con inclusión del sistema de becas a que se refiere el artículo 24 y una indicación precisa de los valores que mensualmente deberán pagar durante los cinco años siguientes, por el hecho de incorporarse a la modalidad de financiamiento compartido.

Los cambios que introduzca al término del período antes señalado al sistema de becas y a los valores a pagar, deberá comunicarlos en forma escrita con a lo menos un año de antelación al de su aplicación, procedimiento que deberá utilizar igualmente para las anualidades siguientes. Asimismo, los establecimientos educacionales acogidos a este título podrán retirarse de este sistema, debiendo formalizar tal situación en la misma forma y plazos que establecen los incisos precedentes.

El establecimiento deberá informar anualmente a la comunidad, con copia al Ministerio de Educación, sobre la forma en que se utilizaron en la anualidad anterior los recursos aportados por los padres y apoderados y su contribución al mejoramiento de la calidad de la educación, pudiendo los padres y apoderados, en todo momento, formular ideas y proposiciones al respecto. La comunicación al Ministerio de Educación sólo tendrá por objeto acreditar el cumplimiento de esta obligación.

El establecimiento, deberá señalar en todas sus actuaciones y propagandas, el hecho de estar acogido al sistema de financiamiento compartido."

Ello fue aprobado en la Sala de la Cámara de Diputados, en la Sesión 29 de la Legislatura 334ª, en 17 de Diciembre de 1996.

Intervinieron diversos parlamentarios respaldando la implementación de un sistema de becas y coincidiendo en las graves falencias que ya se advertían en el financiamiento compartido a tres años de la norma que masificó su uso.

La Sra. Aylwin (Mariana).- *"Creemos conveniente establecer un sistema de becas y de información respecto de los valores mensuales que se cobrarán durante un período de cinco años -como lo plantea la indicación- y no sólo la colegiatura del año siguiente."*

El Sr. Palma (Don Andrés).- "Así como es importante considerar la espacialidad de la solución educacional dentro de la ciudad, en la cual vive

más del 80 por ciento de los chilenos, también lo es, en la perspectiva de la crisis -y uso conscientemente la palabra "crisis"- el sistema de financiamiento compartido. Hoy, en los sectores donde no hay establecimientos municipales gratuitos, es decir, donde no hay alternativas, el sostenedor sube la cuota del financiamiento compartido hasta obtener una ganancia indebida, producto de la explotación de las condiciones económicas del padre del niño. Eso no puede continuar. Se requiere una modificación del sistema de financiamiento compartido, parte de la cual ha sido propuesta por *el* Diputado Carlos Montes y aprobada en la Comisión de Hacienda, pero resulta claramente insuficiente."

El Sr. Montes.- "Además, como ya se ha dicho, hay que modificar el sistema de financiamiento compartido. Se transferirán recursos de capital, se dará una subvención de mantenimiento y se permitirá regularizar las construcciones, lo que, de hecho, es un blanqueo, pero, ¿qué se pide a cambio? No entendemos por qué el Gobierno no toma la iniciativa de buscar una solución a este problema. Hemos presentado una indicación, bastante limitada, que pretende la existencia de un sistema de becas, que sea obligatorio tener un proyecto educativo educativo explicitado y conocido para contar con este financiamiento, que se especifique por cinco años lo que van a cobrar, a fin de que no cambie ese monto de año a año. Al respecto, puedo informar que el colegio London, de La Florida, ha subido sus valores de 3 a 6 y 8 mil pesos, en circunstancias de que los padres de esos alumnos tienen ingresos familiares de 70, 80 *ó* 100 mil pesos, por lo cual *T70* pueden pagar esas sumas."

"No queremos una sociedad de segregación, de segmentación, con niños que se eduquen con cero peso, con 3 mil pesos, con 25 mil pesos, sino que los integre. Queremos una educación que integre. Esa es la base de *la* convivencia democrática entre personas distintas. Es muy malo que los alumnos que pagan 3 mil pesos miren mal a los que no pagan nada y con envidia a los que pagan más. Éstas son las distorsiones del proceso. Necesitamos un sistema que integre y que haga un aporte adicional al que debe entregar el Estado."

El Sr. Estévez.- "...nos parece complicada la manera en que ha evolucionado el financiamiento compartido. Ésta era una buena idea; pero tenemos una muy mala práctica. Por tanto, se requiere que el Ministerio de Educación escuche con una dosis de realismo la voz de los parlamentarios que estamos representando a la gente y observando que aquí se ha creado un problema, que es más grave en las zonas populares, donde no existen escuelas municipales suficientes *o* adecuadas."

Posteriormente, durante la discusión en la Comisión de Hacienda del Senado se presentó una proposición del Senador Sebastián Piñera para eliminar las enmiendas incorporadas al artículo 24, vale decir desechar la posibilidad que los sostenedores pudieran eximir a ciertos alumnos del cobro a través de un sistema de becas.

Puesta en votación esta indicación, fue rechazada con los votos de los HH. Senadores señores Jorge Lavandero y Adolfo Zaldívar y con el voto favorable del H. Senador señor Sebastián Riñera.

La Comisión de Educación del Senado ratificó lo obrado y realizó enmiendas formales que tienden a perfeccionar la redacción de las modificaciones propuestas a los artículos 24 y 26.

Tras la discusión general en la Sala de la Cámara Alta, a través de indicaciones suscritas por el Vicepresidente de la República, se incorporó un mecanismo más completo y formal de becas que el aprobado en la Cámara de Diputados, que en lo sustantivo implicaba, según lo consigna el informe de la Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación:

Hacer obligatoria y no voluntaria la exención total o parcial del pago de los valores que deban efectuar los educandos, afectos a becas.

- Establecer que las bases generales del sistema de exención deberán estar contenidas en un reglamento interno *y* darse a conocer a los padres y apoderados antes del 30 de agosto del año anterior a la incorporación del establecimiento al sistema del financiamiento compartido, o al momento de requerir el acuerdo a los padres y apoderados, en el caso de establecimientos de educación media diurna administrados por los municipios o por corporaciones a su nombre.

- Disponer que las bases generales deberán establecer los criterios y procedimientos objetivos de selección de los alumnos beneficiarios.

Encomendar al sostenedor la calificación de la condición socioeconómica y la selección de los beneficiarios, mediante un sistema que garantice transparencia.

- Disponer que las exenciones que se concedan deberán mantenerse, por lo menos, hasta el término del respectivo año escolar.

Obligar al sostenedor, para los efectos de acreditar el cumplimiento de esta normativa, a enviar copia del reglamento interno con el sistema de exención al Departamento Provincial de Educación correspondiente.

- Precisar ciertos aspectos vinculados al mecanismo de descuento de la subvención que corresponde a los establecimientos afectos al sistema del financiamiento compartido.

- Obligar al sostenedor a informar a los padres y apoderados acerca del monto inicial de cobro y la variación o reajustabilidad que se aplicará durante los tres años siguientes.

- Imponer la obligación de dar a conocer a la Secretaría Regional Ministerial respectiva, antes del 30 de octubre de cada año, el monto de los cobros anuales.

- Incluir dentro de la obligación de informar a la comunidad acerca de la inversión de los recursos aportados, la de reportar el avance del proyecto educativo.

- Ampliar a todo el material informativo y actividades de difusión del establecimiento, la obligación de incluir la información de estar adscrito al sistema del financiamiento compartido.

  Establecer el financiamiento del sistema de exención de pagos en el régimen del financiamiento compartido, mediante un aporte dei sostenedor consistente en un porcentaje de lo que recauda de los padres y apoderados y con un aporte del Estado, entregando al sostenedor ciertas sumas que habría correspondido descontarle, de acuerdo a una tabla.

- Hacer aplicables a los establecimientos ya acogidos al sistema del financiamiento compartido, las disposiciones que este proyecto propone, obligándoles a poner en conocimiento de los padres y apoderados las informaciones que se establecen desde la entrada en vigencia como ley del proyecto o, en todo caso, antes de comenzar el nuevo proceso de matrículas.

Dichas enmiendas fueron aprobadas posteriormente por la Cámara de Diputados, quedando incorporadas en la ley 19.532.

4.- Corolario y propuestas.

De lo señalado se desprende que el financiamiento compartido ha tenido un resultado muy perturbador en la educación chilena, afectando severamente algunos principios profundamente internalizados, como la gratuidad, al incorporarse incluso a la enseñanza media municipal.

Respecto de los establecimientos particulares subvencionados, diversos estudios documentan su impacto en el notorio incremento de la oferta ocurrida con posterioridad a 1993 y en el sostenido aumento en los aportes exigidos a los padres y apoderados.

Todo lo anterior, asimismo, ha coadyuvado en forma relevante al aumento de la segregación en la educación chilena, analizado en un reciente informe[12] que concluyó que el índice de Duncan, que mide el grado de segregación social en las escuelas, con un máximo de 1, es de 0,68 en

---

12 Expediente PISA, Centro de Investigación Avanzada en Educación de la Universidad de Chile (CIAE) y del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales (CPCE).

Chile, en tanto la media de la OCDE es 0,46, y en los países nórdicos alcanza 0,35.

Lo anterior, dicho sea de paso, sin que existan antecedentes ciertos de una mejoría notoria en la calidad, pues diversos estudios concluyen que excluidos los colegios de congregaciones religiosas sin fines de lucro de las estadísticas, los resultados para educandos del mismo nivel socio cultural son en el sector particular subvencionado similares a los municipales.

Por último, cabe señalar que el sistema de becas creado en la ley 19.532 no ha logrado los resultados esperados, existiendo dudas razonables acerca de la objetividad en la selección de beneficiados y convirtiéndose, en los hechos, más en un mecanismo que atenúa el impacto en alzas en los aranceles que en un instrumento efectivo para evitar la segregación escolar.

Creemos, por tanto, necesario provocar una rediscusión completa del sistema de financiamiento compartido que permita rediseñarlo, de forma de canalizar el aporte voluntario de muchos padres y apoderados que desean y pueden aportar a la educación de sus hijos, pero sin que ello se convierta en una carga obligatoria excesiva para muchos hogares y en un mecanismo de segregación que afecte el derecho a la educación de los menores y la necesaria integración en los planteles.

Para posibilitar este debate, dentro del marco constitucional de la iniciativa parlamentaria, proponemos la disminución del monto máximo de los aportes de los padres, fijándolo en $ 1 para el año 2012.

Por lo anterior, [os diputados que suscriben venimos en presentar el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Incorpórese en el D.F.L. N° 2, de de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, el siguiente artículo transitorio:

ARTÍCULO DÉCIMOTERCERO TRANSITORIO.- Fíjese el monto máximo de los cobros mensuales por alumno para los establecimientos educacionales de financiamiento compartido, a que hace referencia el inciso primero del artículo 24, en $1 para el año 2012

---

i