

Propuesta Participativa del Financiamiento para la Educación Pública en Chile

Foro por el Derecho a la Educación, Fundación Sol, Cooperativa de Trabajadores/as Centro Alerta y Observatorio Chileno de Políticas Educativas/U. de Chile

Enero, 2015

El problema de un modelo de financiamiento neoliberal en la educación pública

En Chile, las reformas impulsadas por la dictadura desde 1980 en adelante asentaron un modelo educativo subsidiario, donde el Estado se desprende de la educación pública y se dedica principalmente a la entrega de recursos. Los hitos más relevantes de este proceso son:

- Traspaso de la administración de las escuelas y liceos públicos desde el Ministerio de Educación a los municipios.
- Incremento sustantivo de los establecimientos particulares subvencionados por el Estado, esta vez apoyados con el mismo sistema de financiamiento que los establecimientos municipales, creándose la figura del “sostenedor”, fortalecido constitucionalmente por el derecho a la “libertad de enseñanza” por sobre el “derecho a la educación”.
- Introducción del mercado en la educación, al buscar la competencia entre particulares y municipales por captar la matrícula, la que determina los recursos que recibe cada establecimiento.
- Amarre constitucional de estas políticas a través de la aprobación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, en marzo de 1990, impidiendo su derogación mediante quórums calificados en el Congreso Nacional.

Con posterioridad, los diferentes gobiernos de la Concertación, a pesar de aumentar sustancialmente los recursos públicos que habían sido disminuidos de forma dramática por la dictadura militar, consagraron -a través de una serie de medidas- el diseño mercantil de la educación, entre las cuales están:

- Incorporación en 1993 del Financiamiento Compartido, que permite a los establecimientos cobrar obligatoriamente a las familias un monto complementario a la subvención estatal, lo que da inicio al éxodo de los sectores medios de la educación municipal y al declive de la matrícula de ésta, bajo el supuesto que la educación privada o pagada es mejor.
- Promulgación en 2008 de la Ley General de Educación en reemplazo de la LOCE, permitiendo el lucro con recursos públicos, la selección de estudiantes desde el séptimo año de escolaridad y la igualdad de trato a los sostenedores públicos y privados.

El gobierno actual ha buscado profundizar este esquema mercantil, proponiendo beneficios tributarios a quienes tengas a sus hijos en colegios particulares subvencionados y pagados y aumentando la subvención sin diferenciar por tipo de establecimiento.

En resumen, en Chile a partir la década de los '80, el financiamiento de la educación primaria y secundaria asumió un modelo de subsidio por alumno o “vouchers”, adicionando parte del costo de educarse a las familias a través del Financiamiento Compartido e impulsando la apertura escuelas particulares subvencionadas por el Estado. Este modelo se sustentaba en la

hipótesis de una mejora de la calidad de la educación, afirmación refutada por distintos estudios (Redondo, Descouvières y Rojas, 2004; Bellei, 2007). Adicionalmente, se construyó la Unidad de Subvención Escolar (USE), monto supeditado a la asistencia media de cada alumno al establecimiento educacional, sin una base técnica bajo criterios científicos que argumente si el monto total otorgado a las escuelas y liceos públicos sea el adecuado para su funcionamiento, resultando un caso paradigmático de financiamiento mixto a nivel mundial (Redondo et al. 2004; Cornejo, 2006; OPECH, 2009). Por carecer el actual modelo de financiamiento de una base científica que permita identificar las necesidades y los costos del funcionamiento de las escuelas y liceos, y asignar de manera eficaz los recursos fiscales a ellos destinados, una red de organizaciones de la sociedad aunadas bajo el alero del Foro por el Derecho a la Educación, se propuso construir un nuevo modelo de financiamiento para la educación pública, que supere las carencias actuales arriba referidas.

¿En qué consiste la propuesta?

En sintonía con las tendencias internacionales y apoyándose en las convenciones sobre el derecho a la educación que el Estado de Chile ha ratificado, el modelo de financiamiento que se propone es de carácter basal y dinámico, es decir, considera las necesidades de financiamiento de cada escuela o liceo considerando la participación de sus comunidades educativas, y su presupuesto no está sujeto a las variaciones en la asistencia o la matrícula de sus estudiantes dentro de ciertos rangos. Para esto, se parte por fijar una base de financiamiento estable mínimo para el funcionamiento de una escuela, y un fondo variable que depende de la heterogeneidad de las necesidades que la comunidad educativa demande para el funcionamiento de una educación ajustada a derecho.

¿Cuál es su objetivo?

Conocer la brecha de financiamiento existente entre la inversión y el gasto real en educación pública, y los recursos necesarios (inversión y gasto ideal) para garantizar del derecho de la educación, en cada comuna. Nuestra propuesta resuelve el monto total que debiese entregar el Estado para asegurar el Derecho a la Educación y el adecuado funcionamiento para cada establecimiento, según las necesidades de las comunidades educativas que determinen de gasto en la educación pública, incluyendo la normativa existente en nuestro país.

¿Cómo se calcula lo que se debe financiar?

Para alcanzar este objetivo, la propuesta contempla una metodología participativa que busca involucrar a los actores educativos en la determinación del gasto real e ideal a través de indicadores de gasto e inversión en la educación pública, que permita su interpretación desde un enfoque de derechos humanos. Para esto se implementó una metodología participativa para recoger el conjunto de necesidades de las comunidades educativas, situadas espacio-temporalmente, y de esta forma contar con variables que representaran las necesidades de los propios involucrados sobre la educación que reciben.

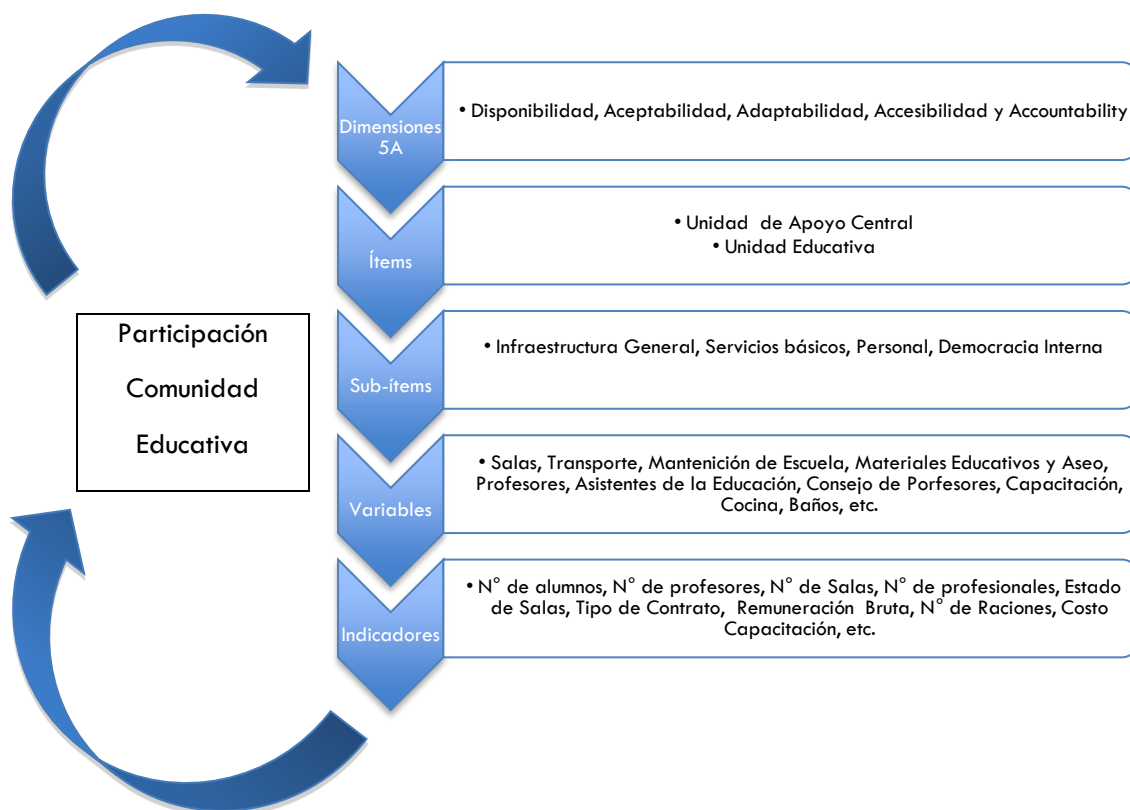
Como fundamento para conocer los costos, se debe considerar en primer lugar que la educación como un derecho humano implica que el Estado debe respetar, proteger y realizar este derecho. Durante el año 2012 y 2014 se desarrolló un estudio piloto efectuado en las escuelas públicas de la comuna de San Joaquín, como una forma de concretar dichas responsabilidades, donde se creó y probó un modelo que agrupa indicadores concretos y medibles basados en el Enfoque de

Derechos llamados las 5A: Asequibilidad, Adaptabilidad, Aceptabilidad, Accesibilidad y Accountability (Tomasevski, 2006; Escuela Woodrow Wilson, 2006).

1. Asequibilidad o disponibilidad, de recursos materiales y humanos, tales como el personal profesional, infraestructura, materiales escolares, etc.
2. Accesibilidad, o que no hayan barreras para el acceso: gratuidad, transporte, etc.
3. Aceptabilidad, que la educación sea pertinente y con sentido para los actores involucrados, incluyendo su participación en la gestión democrática de la escuela
4. Adaptabilidad a la diversidad de necesidades educativas con miras a la inclusión
5. Accountability o rendición de cuentas, o sea, fiscalización participativa del uso de los recursos

Esto permitió la construcción de una matriz y línea base que permite conocer la brecha de financiamiento existente entre la inversión y el gasto en educación pública, bajo un enfoque de derechos (5As), retroalimentada con la participación de las comunidades educativas (Ver Dibujo N°1)

Dibujo N°1: Matriz de variables



Actualmente, esta matriz forma parte de los principales instrumentos para la justiciabilidad de los derechos humanos mediante el Protocolo Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC (ONU) y Pacto de San Salvador (OEA).

¿Quiénes participan?

Un equipo técnico ejecuta el estudio con la participación de funcionarios municipales ligados a educación y de directivos, profesores, estudiantes, asistentes y apoderados de cada una de las comunidades educativas de los respectivos establecimientos educacionales.

¿Por qué el estudio busca que participen las comunidades?

Porque son ellas las que vivencian de manera cotidiana el ejercicio del derecho y tienen claro conocimiento de las necesidades educativas de sus miembros, además conocer en gran medida cómo satisfacer esas necesidades.

Otros estudios que buscan calcular el financiamiento educativo, a través de definiciones pre-fabricadas de las necesidades sociales, tienden a excluir las percepciones de las personas que viven el día a día de sus escuelas y liceos.

Para determinar el tipo de educación que se quiere y la brecha financiera existente, este estudio se guía por una definición contingente y variable de las necesidades, considerando la perspectiva de los propios involucrados sobre la educación que reciben. Con todo, ofrece un abanico más completo que el simple traslado y aplicación de diseños rígidos.

¿Por qué es mejor cuando los actores sociales participan?

UNESCO en su documento “Temario Abierto sobre la educación inclusiva” en su apartado, “La Participación de la Familia y la Comunidad en la Educación Inclusiva” publicado el 2004, señala (entre otros):

- La participación de las familias y las comunidades es fundamental para asegurar una educación de calidad para todos.
- La educación no sólo es un tema de los profesionales.
- Las familias y las comunidades tienen derecho a participar y pueden hacer variadas contribuciones. En especial, ellas tienen un conocimiento de sus hijos que los profesionales no tienen.
- El desarrollo de la participación de la familia y la comunidad es un proceso paso a paso, que se basa en la confianza.
- El derecho a participar de la familia puede incorporarse en la legislación o en el sistema local de administración escolar. La comunidad también puede involucrarse con éxito en el sistema local de administración escolar o en el sistema educativo en su conjunto.

Los derechos de participación no se aplican únicamente a las relaciones pedagógicas en el aula, sino también en toda la escuela y en la elaboración y aplicación de las leyes y políticas pertinentes.

Financiar integralmente el derecho a la educación es una responsabilidad política ineludible para el Estado y sus autoridades. Hacerlo junto con la participación de las comunidades educativas, es a la vez un imperativo ético como una oportunidad de construir una educación pertinente y significativa, que apunte a la conformación de una sociedad democrática, inclusiva y respetuosa de los derechos humanos.

¿Cuáles son los resultados esperados?

La estimación de cuánto costaría que los estudiantes y familias de la comuna ejerzan efectiva e integralmente el derecho a la educación, para luego, con su aplicación masiva en distintas comunas del país, aproximarnos a cuál sería el presupuesto público nacional requerido para la educación obligatoria.

Para lograr una estimación nacional se aspira a desarrollar una Herramienta Informática Autoaplicable que facilite el costeo de las necesidades reportadas por las comunidades educativas en las distintas escuelas y liceos públicos que componen el sistema educativo nacional. Esta herramienta se compone de una Plataforma Web Interactiva y un Manual de Orientación para las Comunidades Educativas que facilitarían el proceso participativo que debe complementar la definición del financiamiento público a las escuelas del Estado. En este sentido, esta propuesta facilita la implementación de un sistema de asignación de recursos basal y participativo, permitiendo avanzar a un cambio en el modelo de asignación de los recursos públicos, de uno, basado en el estudiante y su asistencia, a otro, basado en las comunidades y sus derechos.