FORMAS & REFORMAS DE LA EDUCACION
Serie Mejores Prácticas

Marzo 2000 - Año 2 / Nº4
Directora responsable: Marcela Gajardo
E-mail: preal@reuna.cl
Tel: (562) 3344302. Fax: (562) 3344303
Santa Magdalena 75, of. 1002.
Santiago - CHILE
Internet: www.preal.cl

Nuevas formas de financiamiento de la educación

El financiamiento de la educación basado en la demanda se ha convertido en un paradigma que muchos países están mirando con creciente interés. En América Latina, algunas de las experiencias en este ámbito ya están mostrando sus resultados. Es el caso de Colombia con los *vouchers* o *bonos* para que estudiantes de bajos recursos accedan a educación secundaria en escuelas privadas, y el sistema de subvenciones escolares establecido en Chile. Ambos son analizados en estas páginas.
Por otra parte, se incluye también un resumen de la modalidad implementada en Brasil desde 1998 para financiar la educación básica a través de un Fondo que asigna un valor fijo por alumno/año, el cual contempla mecanismos redistributivos entre estados y municipios. Los primeros análisis indican que ésta es una alternativa válida para disminuir las desigualdades en la distribución de recursos entre las distintas regiones.

Colombia: Vouchers para la secundaria

En marzo se cumplen nueve años del programa colombiano de *vouchers* o *bonos* para financiar estudios secundarios en escuelas particulares a jóvenes de escasos recursos. Concebido como parte de una política de expansión y mejoramiento de la educación secundaria, este programa ha tenido como principales objetivos:
• reducir la diferencia entre la matrícula de primaria (relativamente alta) y la de secundaria (relativamente baja), aprovechando la infraestructura de escuelas privadas; y
• expandir las limitadas alternativas que tenían los jóvenes de las familias más pobres para continuar estudios cuando egresaban de la primaria, mejorando así la equidad en educación.

El sistema de *vouchers* ha sido impulsado por el Ministerio de Educación Nacional como entidad coordinadora, por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) en calidad de administrador del Programa, y por el Banco Central Hipotecario (BCH), a través del cual se realiza la transferencia de recursos y pagos a las escuelas participantes.

Funcionamiento

Considerado en términos generales como un programa exitoso, éste opera de la siguiente forma:
• El Ministerio de Educación suscribe acuerdos con las municipalidades, las cuales regulan la administración y financiamiento de los bonos. Los *vouchers* se distribuyen entre las municipalidades participantes en el programa de acuerdo al número disponible cada año y a las necesidades locales estimadas, previa verificación de la disponibilidad de plazas en los colegios privados locales.
• El valor del *voucher* es fijo y se determina a partir del arancel promedio de escuelas de ingreso bajo a medio de las tres ciudades más grandes de Colombia (Bogotá, Cali y Medellín), por lo que se espera que tenga un valor relativo más alto en otras regiones donde los aranceles generalmente son más bajos. Según esto, cada alumno beneficiario recibe un aporte anual promedio de US$143, financiado en un 80% por el gobierno central y en un 20% por el municipio. Si el arancel del colegio escogido es más alto que el *voucher*, los padres deben pagar la diferencia.
• Los padres reciben listados con los colegios de su ciudad adscritos al sistema.
• Pueden postular al programa, a través del municipio, los alumnos de los dos estratos socio-económicos más pobres de Colombia, que han cursado su educación básica en escuelas públicas y no encuentran cupo en escuelas secundarias públicas.
• Los alumnos seleccionados reciben tres bonos para el año, los que pueden usar en cualquier escuela privada que tenga cupo y los admita. Para mantener este subsidio a lo largo de la secundaria, los es-

tudiantes deben alcanzar ciertos niveles de rendimiento.

• Los alumnos entregan los bonos periódicamente a los directores de los establecimientos, para que los hagan efectivos trimestralmente en el BCH, donde el Ministerio y los municipios depositan los recursos en cuentas bancarias a nombre de los colegios privados seleccionados.

La experiencia

Luego de una campaña de difusión para atraer tanto a las familias como a las escuelas privadas para que participen en el programa, a fines de 1991 se hizo entrega de los primeros 18.000 *vouchers* en las diez ciudades más grandes de Colombia. Cinco años más tarde de los beneficiados llegaban aproximadamente a los 100.000.

Desde un punto de vista cuantitativo, el programa ha resultado exitoso. Sin embargo, ha debido enfrentar diversas críticas. La más importante, según los directores regionales del programa, se refiere a los atrasos en el pago de los subsidios por parte del gobierno central y municipal, lo que ha generado pérdida de credibilidad en el programa.

Por otra parte, se ha mencionado la preocupación por la ausencia, en este sistema, de mecanismos para evitar la substitución de educación pública por educación privada. Sin embargo, en la práctica esto no ha ocurrido, fundamentalmente porque los vouchers se han entregado estrictamente a estudiantes pobres que no encuentran cupo en escuelas públicas y que de otra forma habrían quedado fuera del sistema escolar. Por otra parte, el tamaño relativamente reducido del programa y la aún baja tasa de matrícula secundaria indican que el país está lejos de tener una sobreoferta de educación en este nivel.

Un aspecto que sí requiere más atención es el de nuevas escuelas privadas creadas después del inicio del programa y cuyos ingresos dependen principalmente de los alumnos subsidiados. Estas escuelas atienden aproximadamente al 20% del total de beneficarios del programa y existe preocupación por la calidad de su servicio educativo, cuyos resultados sólo se podrán apreciar en un más largo plazo. En todo caso, hay consenso de que, en promedio, los establecimientos privados ofrecen una mejor calidad de educación que los públicos.

Contacto:*Olga Lucía Turbay,*
Fax: 57-1 2222307.
E-mail: mineduc@col1.telecom.com.co

Fuentes:

-Alberto Calderón, «Voucher program for secondary schools. The Colombian experience». World Bank, Human Capital Working Paper Report Nº16.232. May 1996.

-Patrinos, H.A. y Lakshmanan Ariansingam, D., «Descentralización de la educación. Financiamiento basado en la demanda». Serie Tendencias del Desarrollo. Banco Mundial. Washington D. C. 1998.

Chile: Subvención por alumno que asiste a clases

La década de los ’80 se inició en Chile con una gran reforma en la administración y financiamiento de la educación, basada fundamentalmente en dos ejes:

• el traspaso de la administración de los establecimientos educacionales fiscales a los municipios o, en el caso de algunos liceos técnico-profesionales, a corporaciones empresariales; y

• la ley de subvenciones, que estableció desde 1981 un pago del Estado por alumno que asiste a clases en establecimientos subvencionados, tanto públicos como particulares. Este subsidio se aplica a estudiantes de primaria y secundaria así como a la educación especial, teniendo un monto diferente para cada caso. (Ver Cuadro 1)

A diferencia de los pogramas de *vouchers* o *bonos*, como el que opera en Colombia, en Chile el subsidio se paga a los establecimientos educacionales y no directamente a las familias. Esto tendría las desventajas de que las familias toman menor conciencia de sus derechos como «consumidores» y que se dificulta la posibilidad de hacer un pago diferenciado a los alumnos de menores recursos. Pero, por otra parte, permite diferenciar según las características del establecimiento educacional (ruralidad, modalidad y nivel de enseñanza) y reduce costos administrativos, puesto que es más difícil emitir y controlar tres millones de *vouchers* que diez mil cheques correspondientes al número de escuelas existentes. De esta forma, los *sostenedores educacionales* reciben mensualmente la subvención sobre la base de los registros de asistencia, los cuales son controlados aleatoriamente para evitar la adulteración de las cifras.

Competencia por calidad

El propósito del sistema de subvenciones chileno es instaurar un régimen de libre competencia por la provisión del servicio educativo. Se trata de un subsidio a la demanda donde los padres eligen libremente el establecimiento educacional, basando sus decisiones en la calidad de la educación impartida. No obstante, por la complejidad de los procesos que ocurren al interior de la escuela, en la práctica no resulta tan fácil para los apoderados evaluar el servicio. Esto se soluciona, en parte, con la aplicación desde 1995 del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), que evalúa logros educativos y cuyos resultados son difundidos públicamente. A ello se suma la creación en 1996 del Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), que entrega un incremento de subvenciones al 25% de establecimientos con mejores resultados de aprendizaje, aumento que debe ser transferido íntegramente a los docentes. El SNED también pretende desincentivar conductas de selección en el ingreso y de expulsión de alumnos de menor rendimiento.

Desde el punto de vista de la escuela, la competencia se centra en el mejoramiento de su servicio educacional para atraer más alumnos. Los establecimientos deben preocuparse de hacer el mejor uso de sus recursos para maximizar la calidad de la educación, y también de que los alumnos se inscriban y asistan a clases. En forma adicional, esta

Cuadro 1

Subvención diferenciada

La siguiente tabla representa los diferentes valores de subvención mensual para los distintos niveles y modalidades de enseñanza. A estos valores se agregan montos adicionales —subvenciones de zona y de ruralidad— para corregir diferencias de costo de financiamiento en zonas geográficas especiales.

Sistema de subvenciones para junio de 1998

	Factor USE* Sin JEC**	Con JEC	Matrícula	Asistencia %
Educación parvularia	1,4		220.306	90,5%
Educación general básica (1 a 6º grado)	1,5	2,0	1.667.793	93,3%
Educación general básica (7º y 8º grado)	1,6	2,0	437.495	93,3%
Educación especial	4,8	6,1	47.475	84,1%
Educación básica adultos	1,1		21.221	80,1%
Ed. media científico-humanista	1,8	2,4	351.281	92,1%
Ed. media técnico-profesional agrícola y marítima	2,6	3,2	21.121	92,4%
Ed. media técnico-profesional industrial	2,0	2,5	89.839	91,3%
Ed. media de adultos con hasta 25 horas	1,2		40.702	75,8%
Ed. media de adultos con 26 y más horas	1,5		23.120	71,9%

**USE: Unidad de Subvención Educacional, de aproximadamente US$20 mensuales.*
***JEC: Jornada Escolar Completa.*

Fuente: Depto. de Administración General, Ministerio de Educación

competencia debiera hacer que las escuelas presten mayor atención a las preferencias y necesidades de las familias.

Gasto en subvenciones

Como consecuencia de la introducción del sistema de subvenciones, entre 1980 y 1985 el número de establecimientos particulares subvencionados aumentó en 1.016 (reflejando una importante tendencia a la privatización de la educación) y la matrícula creció en más de 400.000 alumnos, lo que representó un crecimiento de 93%.

El gasto público en el sistema escolar no ha estado ajeno a los vaivenes de la economía (que en la década de los 80 se reflejó en un retroceso real del 23% de la subvención) y al aumento de la cobertura, que en 1992 alcanzaba un 98,2% en educacion básica y 79,9% en educación media. Pero en la década de los '90, ligado a la mayor prioridad otorgada a la educación escolar y a aspectos relacionados con la reforma educativa (como la extensión de la jornada escolar) se ha observado un aumento de recursos para el sector. Se estima que entre 1990 y 1997 el gasto total del Ministerio de Educación creció cerca de 120% y el valor de la subvención por alumno aumentó en 94% en términos reales.

En 1998, el presupuesto de subvenciones representó, con más de 700 mil millones de pesos en 1998 (US$1.400 millones aprox.), el 60% del gasto del Ministerio de Educación y un 78% del gasto en el sistema escolar. Alrededor del 85% de estos recursos se destina a remuneraciones de los profesores, las que están fijadas por Ley. Éste ha sido un aspecto criticado, ya que deja un margen muy estrecho a las escuelas para decidir respecto a sus gastos.

Pero el financiamiento del sistema escolar no sólo ha dependido de las subvenciones. Otras vías utilizadas para atraer recursos han sido los programas de mejoramiento de calidad y equidad de la educación, de insfraestructura, de informática educativa, asistencialidad estudiantil, textos y materiales escolares, entre otros. Por otra parte, desde 1993 se autorizó a los establecimientos subvencionados el cobro de matrícula, según lo cual los padres pueden pagar en forma voluntaria sumas adicionales a su escuela para contribuir a mantener o aumentar la calidad educacional. Esto se ha llamado *financiamiento compartido*. Si bien en estos casos las escuelas reciben una subvención algo menor, la diferencia no es tan grande como para desestimular la búsqueda de los aportes privados.

Entre los desafíos futuros del sistema de financiamiento chileno, se cuentan la necesidad de aumentar la participación social en el sistema escolar; medidas que atenúen los incentivos a alterar artificialmente los indicadores de logro; regulación para establecer mejor los compromisos y resultados que tanto los padres como el Estado esperan de las escuelas; y cautelar que el sistema de financiamiento compartido no signifique que algunos alumnos deban retirarse de la escuela y se traduzca efectivamente en una educación de mejor calidad.

***Contacto**: Pedro Rad. Ministerio de Educación. Fono:56-2 380.0360.*
E-mail: prad@mineduc.cl

***Fuentes**:*

-González Pablo, «Financiamiento de la educación en Chile», en «Financiamiento de la educación en América Latina», PREAL-UNESCO, Santiago, junio 1998.
-González Pablo, «Financiamiento, incentivos y reforma educacional» en García Huidobro (Ed.) «La reforma educacional chilena», editorial Popular, Madrid. 1999, pp 305-332.

Brasil: Fondo para fortalecer la enseñanza básica

Desde enero de 1998 se encuentra funcionando en Brasil un nuevo mecanismo de financiamiento de la educación básica pública, cuyo criterio principal es la asignación de recursos en forma proporcional al número de estudiantes matriculados y asistentes a la escuela. Este sistema se implementó con la puesta en marcha del *Fondo de Mantención y Desarrollo de la Educación Fundamental y Valorización del Magisterio* (FUNDEF), creado a raíz de la enmienda constitucional Nº14 de 1996. Ésta buscaba corregir las inequidades históricas en el sistema educacional, redistribuyendo los recursos y responsabilidades entre los Estados y sus municipios. El sistema contempla, por lo tanto, la transferencia de recursos tributarios de un nivel de gobierno a otro e intenta asegurar que a escala local los recursos sean destina-

dos efectivamente a la educación.

Las condiciones establecidas por FUNDEF indican que:

• En el plazo de diez años, los estados y municipios deben destinar un mínimo el 15% de sus presupuestos exclusivamente a la mantención y desarrollo de la enseñanza básica. Estos recursos se refieren al 15% de las recaudaciones de los Estados y Municipios por concepto de impuestos patentes y otros gravámenes.

• Los recursos que componen el FUNDEF serán distribuidos entre cada estado y sus municipios de acuerdo al número de alumnos matriculados en las respectivas escuelas de enseñanza básica.

• Un mínimo de 60% de los recursos deben emplearse exclusivamente en el pago de los profesores en ejercicio activo, pudiéndose en los primeros cinco años ocupar una parte de ellos en la capacitación de los profesores sin título. El 40% restante debe destinarse a actividades de perfeccionamiento docente, gasto en bienes y servicios directamente vinculados con la enseñanza, infraestructura, becas de estudio y material didáctico, entre otros.

• Cada año se debe fijar un valor mínimo nacional de gasto por alumno. Cuando un estado no alcance a cubrir ese mínimo, la diferencia deberá completarla el gobierno federal. Este cálculo se basa en la proporción entre los recursos previstos para el Fondo y la matrícula total de enseñanza básica del año anterior, corregida de acuerdo a una estimación de las nuevas matrículas.

• El fondo contempla un mecanismo de control por parte de la comunidad sobre la distribución y gasto de los recursos, a través de consejos organizados en el ámbito municipal, estadual y federal, instaurando una gestión colegiada.

En 1998, contemplando un gasto de R$315 anuales por alumno, el FUNDEF redistribuyó un volumen global de R$13,3 billones (1,5% del PIB nacional) de los cuales el 61,6% fue transferido a los estados y el 38,4% a los municipios, mientras que en 1999 la distribución fue de 57% y 43% respectivamente. El primer año el complemento necesario del gobierno federal fue de más de R$520 millones, monto que en 1999 debió crecer a R$850 millones por el explosivo aumento de las matrículas.

Cuadro 2

RESULTADOS ESPERADOS DEL FUNDEF

- ✓ **Estimular a los municipios para asumir la enseñanza básica, dada la garantía legal de recursos permanentes.**
- ✓ **Facilitar la descentralización de las redes estaduales en favor de los municipios.**
- ✓ **Hacer más transparente la fiscalización de aplicación de recursos en la educación.**
- ✓ **Reducir diferencias regionales de salarios de los maestros.**

Fuente: São Paulo, Secretaría de Estado da Educação «Novos rumbos da Educação Paulista».

Primeros resultados

Aun cuando se requerirá de una perspectiva mayor de tiempo para evaluar el funcionamiento de FUNDEF, es un hecho que ha generado transformaciones en el escenario de financiamiento de la red pública de enseñanza básica —que atiende a 32,4 millones de alumnos—, la cual ha sido favorecida sin necesidad de aumentar los impuestos.

Las primeras evaluaciones indican que más de 2.700 municipios obtuvieron en 1998 aumentos financieros y 3.200 en 1999. El primer año en 21 estados se registró transferencia de recursos de las redes estaduales a los municipios, mientras que en 4 estados ocurrió el proceso inverso.

Los mayores beneficiarios han sido los municipios del Norte y Nordeste —los más pobres del país, con mayor número de niños sin escuela y con profesores con precaria formación— y los municipios mayores de las regiones metropolitanas, donde se observan importantes carencias educacionales, especialmente en las periferias.

Otro cambio de importancia ha sido el aumento de un 6% de las matrículas entre 1997 y 1998, versus un 3% del periodo anterior.

Este crecimiento fue acompañado de un notorio aumento del número de profesores, especialmente en las redes municipales. Un estudio muestral indica que se habrían abierto unas 50 mil nuevas vacantes en el magisterio público. Por otra parte, el estudio detectó que un 58% de los municipios encuestados habían tomado acciones de capacitación de profesores. Como instrumento de mejoras salariales, la ley del FUNDEF establece la obligatoriedad de los estados y municipios de crear nuevos Planes de Carrera y Remuneración del Magisterio, acordes a los nuevos recursos otorgados por el fondo. Según el estudio, las remuneraciones del magisterio aumentaron un 12,9% entre diciembre de 1997 y agosto de 1998.

Existe preocupación respecto de los consejos encargados de la supervisión y la influencia de factores políticos y personales en la designación de sus integrantes. Por otra parte, estudios basados en simulaciones indican que, pese a las innovaciones introducidas, persistía en Brasil la desigualdad en la distribución de recursos para la educación. Se destaca la necesidad urgente de investigar sobre el costo efectivo que tiene para el sistema el alumno matriculado en enseñanza básica, con el fin de fijar más adecuadamente el gasto mínimo alumno/año. Se considera que el impacto del fondo sobre los resultados educacionales dependerá mucho de la disposición para hacer llegar los recursos a los profesores, en la sala de clases, así como la capacitación de los profesores sin título. ©

Contacto:*MEC. Depto de Acompanhamento do FUNDEF. Fax: 55-61 4109283*
E-mail: fundef@sef. mec.gov.br.

Fuentes:

-www.mec.gov.br/niremod/educfund/fundef

-Jorge Abrahao de Castro. «O Fundo de Mantenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental». Instituto de Pesquisa Economica Aplicada. Brasilia, novembro de 1998.