

SISTEMAS CON COPAGO EN LA EDUCACIÓN ESCOLAR SUBVENCIONADA

El presente documento describe brevemente algunos de los sistemas educacionales que permiten modalidades mixtas de financiamiento en la educación subvencionada primaria y secundaria. En estos modelos, las escuelas de gestión privada son financiadas tanto con aportes públicos como con contribuciones por parte de las familias, lo que en Chile se conoce como financiamiento compartido o copago.

Sistemas con copago en la educación escolar subvencionada

El presente documento describe brevemente algunos de los sistemas educacionales que permiten modalidades mixtas de financiamiento en la educación subvencionada primaria y secundaria. En estos modelos, las escuelas de gestión privada son financiadas tanto con aportes públicos como con contribuciones por parte de las familias, lo que en Chile se conoce como financiamiento compartido o copago, en distintos porcentajes, como se puede ver en la tabla siguiente. En la mayoría de los casos los aranceles cobrados consideran condiciones socioeconómicas y se exigen sistemas de becas para promover la inclusión.

Tabla 1: Distribución de aportes públicos y privados en la educación particular subvencionada

País	Fuente de recursos	
	Públicos	Privados
Chile ¹	86%	14%
Dinamarca ²	82%	18%
Australia (Escuelas católicas) ³	74%	26%
Argentina (Buenos Aires) ⁴	30%	70%

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes indicadas.

Chile

En Chile existe una modalidad mixta de financiamiento de la educación escolar llamada Financiamiento Compartido (FC) o copago, en el cual coexiste el aporte privado de los padres con el aporte público (aparte de otros cobros como derecho de matrícula, de admisión, etc.). De acuerdo a la legislación vigente, pueden acceder a la modalidad de FC los establecimientos particulares subvencionados que impartan educación parvularia, educación básica diurna, educación media diurna y educación especial. A su vez, los establecimientos municipales también pueden adherirse a esta modalidad de financiamiento sólo para enseñanza media diurna, y siempre que exista un acuerdo mayoritario entre los padres y apoderados del establecimiento.

Los establecimientos educacionales pueden efectuar cobros mensuales por alumno que no superen las 4 Unidades de Subvención Educacional (USE; \$84.233 para el año 2014). No obstante lo anterior, el cobro de un monto de copago implica el descuento, por tramos, de la subvención escolar recibida por el establecimiento, disminuyendo así el aporte estatal a los establecimientos que presentan mayor nivel de cobro.

¹ Para el año 2012. Se calculó como el porcentaje que corresponde a financiamiento compartido respecto del total recibido por las escuelas por concepto de subvención de escolaridad, subvención preferencial y financiamiento compartido.

² Para el año 2006. Fuente: Danish Ministry of Education. URL: <http://eng.uvm.dk/Education/Primary-and-Lower-Secondary-Education/Private-Schools-in-Denmark>

³ Sólo escuelas privadas católicas (20% de la matrícula). Fuente: Australia Curriculum Assessment and Reporting Authority ACARA. (2011). National Report on Schooling in Australia 2011.

⁴ Para el año 2005. Mezzadra, F. y Rivas, A. (2010). Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires. CIPPEC

El 7% de la matrícula municipal y el 68% de la particular subvencionada está en establecimientos que suscriben el régimen de financiamiento compartido (año 2012), aunque no todos los alumnos en esas escuelas están sujetos a pago, ya que la ley exige tener un sistema de becas. En efecto, existe la ley que obliga a los establecimientos a tener un 15% de alumnos vulnerables en su matrícula, los cuales deben estar exentos de pago, como también los establecimientos que suscriben el convenio SEP están impedidos de cobrar monto alguno a los estudiantes prioritarios que estén matriculados en ellos.

El cobro mensual promedio en escuelas con financiamiento compartido es de \$16.402 para el año 2012, donde un 46% de los establecimientos tiene un cobro mensual promedio menor a 0,5 USE (\$10 mil pesos)⁵.

Tabla 2: Matrícula y escuelas con Financiamiento Compartido en Chile (2012)

	Municipales	% del total Municipales	Part. Subvencionados	% del total Part. Subvencionados	Total	% del total
Matrícula	89,550	7%	1,286,651	68%	1,376,201	42%
Escuelas	103	2%	2,171	36%	2,274	20%

Fuente: Unidad de Subvenciones, MINEDUC

Dinamarca

En Dinamarca, todos los niños deben recibir una educación de 10 años (1 año de educación parvularia y 9 años de educación primaria y secundaria-baja), y los padres pueden elegir si es en una escuela pública (o Folkeskole), escuela privada, o en el hogar. La tradición de escuelas privadas es antigua (data de 1855) y se basa en tres principios: el derecho de los padres a decidir la educación de sus hijos; el derecho de la minoría, que asegura la posibilidad de vivir de acuerdo con la propia filosofía de cada uno; y la libertad de las escuelas en relación con su base ideológica y funcionamiento. Se reconoce además que las escuelas municipales se pueden beneficiar de la experiencia y competencia ofrecida por las escuelas privadas⁶.

Las escuelas públicas abarcan cerca del 86% de la matrícula total. Estas escuelas son gratuitas y no pueden denegar la admisión. Las escuelas privadas, que comprenden el 14% restante de los estudiantes (aproximadamente 91.000 alumnos en cerca de 500 establecimientos), suelen ser más pequeñas que las escuelas públicas y su participación ha venido en aumento en las últimas décadas. En Copenhagen, por ejemplo, la participación privada es de cerca de un 25%. Estas escuelas son muy variadas: pueden ser confesionales, o seguir una metodología de enseñanza especial, etc. Lo único que se les exige es que su enseñanza cumpla los estándares mínimos exigidos a las escuelas públicas⁷.

La Ley de Escuelas Privadas, de 1991, introdujo un sistema de subvención pública para las escuelas privadas por el cual son objeto de una subvención para los gastos operacionales, que corresponde al gasto de las escuelas públicas menos el monto pagado por los padres (la subvención cubre

⁵ Los promedios estimados consideran tanto a los estudiantes que pagan, como a los que no lo hacen

⁶ Ministerio de Educación de Dinamarca. URL: <http://eng.uvm.dk/Education/Primary-and-Lower-Secondary-Education/Private-Schools-in-Denmark>

⁷ Ministerio de Educación de Dinamarca. URL: http://eng.uvm.dk/~media/UVM/Filer/English/PDF/Fact%20sheets/101221_Private_schools.ashx

aproximadamente un 85% de los gastos operacionales; Kamp, 2002)⁸. La subvención se paga a la escuela por alumno y por año, y varía en base al número de alumnos (-), la distribución de la edad de los alumnos (+) y la zona geográfica donde se ubica la escuela. Los requisitos de la escuela para acceder a la subvención son: tener un tamaño mínimo determinado (al menos 28 alumnos) y pertenecer a una institución autónoma sin fines de lucro que sea responsable ante el Ministerio de Educación.

Las escuelas pueden cobrar una mensualidad a los padres, la que pueden definir libremente. Sin embargo, las familias más pobres pueden acceder a una beca. En 2006, la subvención fiscal promedio por alumno por año fue de DKK\$41.000 (US\$4.622)⁹ y el aporte promedio de los padres de DKK\$9.000 (US\$ 1.015) (Ministerio de Educación de Dinamarca)¹⁰.

Tabla 3: Matrícula según dependencia administrativa de la escuela (2008-09)

Año	Municipales	Part. Subvencionados
Matrícula	579.637 (86%)	95.931 (14%)

Fuente: Ministerio de Educación de Dinamarca

Australia

La educación formal en Australia comienza en kínder seguido de 12 años de escuela primaria y secundaria. En el último año de la educación secundaria los alumnos pueden estudiar para obtener el certificado de educación secundaria, que lo requieren la mayoría de las instituciones de educación superior.

En Australia hay escuelas privadas y públicas. Las escuelas públicas son gratuitas y su costo es cubierto principalmente por el gobierno del Estado o Territorio. Las escuelas del gobierno, tanto en primaria como en secundaria, pueden ser divididas en dos tipos: abiertas y selectivas. Las escuelas abiertas aceptan a todos los estudiantes de sus áreas de captación, mientras que las escuelas selectivas tienen altos requisitos de entrada y abastecen a un área mucho más grande.

Australia ha dado apoyo público sistemático a la educación privada desde 1973, en forma de subsidios federales y estatales a las escuelas privadas, que se complementa con el cobro a las familias. Estas escuelas deben cumplir las normas mínimas necesarias para obtener el registro y el financiamiento público, pero son libres de determinar su propio plan de estudios y procedimientos de evaluación. Esta subvención ha permitido la subsistencia de las escuelas católicas (20% de la población estudiantil) y las privadas no católicas o independientes, que han aumentado de forma constante su participación (Hirsch, 2002)¹¹. El aporte del estado a cada escuela es diferenciado considerando el nivel socioeconómico de esta, lo que se hace mediante el cálculo de un indicador

⁸ Kamp, M. (2002). Learning from Europe. The Dutch and Danish School System. Adam Smith Institute.

⁹ Esta conversión y las siguientes se hicieron utilizando paridad de poder de compra para consumo privado del año correspondiente.

¹⁰ Ministerio de Educación de Dinamarca. URL: <http://eng.uvm.dk/Education/Primary-and-Lower-Secondary-Education/Private-Schools-in-Denmark>

¹¹ Hirsch, D. (2002). What Works in Innovation in Education. School: A Choice of Direction. OECD/CERI Australian Education Act 2013 <http://aeaguide.education.gov.au/content/b213-capacity-contribute>

que es una medida de la capacidad de la comunidad escolar para contribuir en los gastos de funcionamiento de la escuela¹².

El subsidio federal y estatal total por niño para las escuelas públicas el año 2011 fue de AUS\$15.002 (US\$ 9.805), mientras que para las escuelas privadas fue de AUS\$8.092 (US\$5.289), lo que corresponde al 54% del financiamiento de un alumno en una escuela pública. Las escuelas privadas católicas, que en general son más vulnerables, recibieron en promedio AUS\$10.039 (US\$ 6.561) de parte del gobierno, y AUS\$3.600 (US\$ 2.353) por parte de privados, principalmente las familias, lo que corresponde al 26% del total de aportes que recibe una escuela católica (para las escuelas no católicas este porcentaje corresponde a un 55%; ACARA, 2011)¹³.

Tabla 4: Distribución matrícula según dependencia administrativa de la escuela (2011)

	Públicas	Part. Subvencionados
Primaria	69	31
Secundaria baja	64	36
Secundaria alta	65	35

Fuente: *Education at a Glance 2013 (OECD)*.

Argentina

La educación es obligatoria desde la edad de cinco años y hasta la finalización de la escuela secundaria. La estructura del sistema educativo comprende cuatro niveles (educación inicial, educación primaria, educación secundaria y educación superior) y ocho modalidades (educación técnico profesional, artística, especial, permanente de jóvenes y adultos, rural, intercultural bilingüe, en cárcel, y domiciliaria y hospitalaria).

La provisión de la educación puede ser tanto pública como privada, y esta última recibe mayoritariamente aportes del Estado, además de la contribución de los padres. Según cifras del año 2010 de la OCDE, cerca del 25% de la matrícula escolar asiste a establecimientos privados subvencionados y privados independientes (ver Tabla), porcentaje que ha venido subiendo en las últimas décadas.

Todas las escuelas privadas son potenciales destinatarias de subvenciones públicas, sean instituciones con o sin fines de lucro, a excepción de Mendoza y San Juan donde sólo se permiten estas últimas (Mezzadra y Rivas, 2010)¹⁴. En la mayoría de las provincias dicho aporte está destinado al pago de los costos salariales del personal docente y asistente. Asimismo, en casi todas las jurisdicciones el otorgamiento y distribución de la subvención se determina fundamentalmente a través de cuotas que cobran los establecimientos a las familias. De esta forma, existen topes de aranceles por cada porcentaje del total de costos laborales que se subvenciona. En muchas

¹² Australian Education Act 2013, Section B.2.1: Capacity to contribute.

¹³ Australia Curriculum Assessment and Reporting Authority ACARA. (2011). National Report on Schooling in Australia 2011.

¹⁴ Mezzadra, F. y Rivas, A. (2010). Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires. CIPPEC

provincias las escuelas tienen la obligatoriedad de becar al 10% de la matrícula escolar (Mezzadra y Rivas, 2010)¹⁵.

En el año 2005 las transferencias de recursos estatales a escuelas privadas representaron el 13% del presupuesto educativo provincial total, y un 0,47% del PIB (Rivas, 2010)¹⁶. Sin embargo existe escasa información detallada respecto del aporte del Estado a las escuelas privadas y sobre la inversión privada en educación. Un estudio encargado por la Dirección General de Educación de la Provincia de Buenos Aires a CIPPEC¹⁷ en 2008 indicó que la mayoría de las escuelas privadas recibía aporte público (98% de las confesionales y 74% de las laicas) y que dicho gasto beneficiaba a escuelas que atendían a niños de diversos niveles socioeconómicos. Mientras la inversión estatal anual por alumno el 2005 en la educación de gestión estatal era de ARG\$2.121 (US\$ 731)¹⁸, en la de gestión privada era de ARG\$820 (US\$ 283). Esta última es complementada con la inversión anual de las familias en escuelas privadas, que el 2005 ascendía a ARG\$1.946 (US\$ 671; Mezzadra y Rivas, 2010)¹⁹.

Tabla 5: Distribución matrícula según dependencia administrativa de la escuela (2011)

	Públicas	Part. Subvencionados	Part. independientes
Primaria	76	18	6
Secundaria baja	78	17	6
Secundaria alta	71	21	8

Fuente: Education at a Glance 2013 (OECD).

Países en desarrollo

Un estudio del Banco Mundial (2004)²⁰ realizó una encuesta a 79 países en desarrollo de todos los continentes del mundo para evaluar qué tan extendida es la práctica de hacer cobros a los padres en el nivel primario del sistema de educación público. El estudio no sólo pregunta por los cobros mensuales o anuales, sino que también aquellos relacionados con los textos escolares, centros de padres, asociaciones de profesores, uniformes, entre otros. También identifica los casos en que el cobro se realiza a pesar de no estar permitido.

El estudio concluye que los cobros a las familias son muy comunes, donde el 97% de los países tiene al menos un tipo de contribución (el 3% que no realiza este tipo de práctica está compuesto por Algeria y Uruguay). Del total de países, 30 cobran mensualidad a los padres, lo que representa el 38% del total, aunque en 11 de esos 30 países el cobro sería informal.

¹⁵ Mezzadra, F. y Rivas, A. (2010). Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires. CIPPEC

¹⁶ Rivas, A. (2010). Radiografía de la Educación Argentina. CIPPEC, Fundación Arcor y Fundación Noble-Clarín

¹⁷ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

¹⁸ Para el caso de Argentina, en ausencia del factor de paridad de poder de compra, se utilizó la tasa de cambio de mercado para el 2005. Fuente: x-rates.com

¹⁹ Mezzadra, F. y Rivas, A. (2010). Aportes estatales a la educación de gestión privada en la provincia de Buenos Aires. CIPPEC

²⁰ Bentaouet, R. and Burnett, N. (2004). User Fees in Primary Education. The World Bank.

Tabla 6: Número de países que realizan cobros a los padres en educación primaria, por tipo de contribución (2001)

	Nº de países con cobro (total)	% de países con cobro	Nº de países con cobro no oficial
Al menos un cobro	77	97	
Mensualidad	30	38	11
Libros escolares	37	47	12
Uniforme	39	49	0
Centro Padres / Profesores	56	71	22
Actividades	34	43	13

Fuente: Bentaouet, R. and Burnett, N. (2004).