



Subvenciones Escolares: La verdadera razón de los problemas.

Durante las últimas semanas hemos sido testigos de la polémica generada por las irregularidades detectadas en el pago de subvenciones escolares en la Región Metropolitana en el período 2004-2007. Si bien Contraloría General de la República ha aclarado que las cifras involucradas –que suman alrededor de \$262.000 millones- no pueden ser consideradas como fraude, la falta de antecedentes que permitan identificar qué pasó con dichos recursos ha puesto en evidencia la existencia de graves problemas en la administración de las subvenciones al interior del Ministerio de Educación y demás organismos de su dependencia; y ha desarrollado desconfianza de la población hacia las autoridades ministeriales y demás actores involucrados en el proceso.

Sin entrar a calificar el actuar ni las opiniones de quienes se han visto vinculados en estas acciones, parece conveniente analizar si estos “errores” pudieran haber sido evitados, e identificar las medidas que pudieran ser integradas al proceso de manera de evitar que vuelvan a ocurrir situaciones de este tipo.

En general se concluye que el problema actual, que tanta discusión pública ha generado, corresponde a una mezcla de posibles irregularidades cometidas por algunos sostenedores, lo que es fuertemente potenciado por las faltas de eficiencia y eficacia al interior del Ministerio de Educación.

RESUMEN EJECUTIVO

El Ministerio de Educación cuenta con suficientes atribuciones e información para descubrir errores o fraudes de sus funcionarios o de los sostenedores. Corregirlos no depende de la creación de nuevos órganos de fiscalización o de entregarles mayores facultades a los ya existentes. La solución está en la simplificación del proceso de fiscalización, con responsabilidades claras y definidas y consecuencias para quienes no cumplen las normas. Los esfuerzos deben centrarse en los aprendizajes: esta es la variable que debiera determinar los premios a los establecimientos y a sus docentes, así como las sanciones a quienes no los logran.

Antecedentes del sistema de subvenciones

El sistema de financiamiento escolar consiste en la entrega de recursos a los establecimientos educacionales en base a la asistencia de los alumnos que se encuentran matriculados en ellos. El diseño del esquema permite a los estudiantes tener acceso a todos los establecimientos de su preferencia, sin restricciones derivadas del sector donde viven y sólo limitada por la capacidad física de estos colegios o sus proyectos educativos. De acuerdo a esto, es común que los estudiantes o sus familias se “muevan” hacia establecimientos cuyas características les son más valoradas (por calidad de aprendizajes, formación valórica, disciplina, ubicación, u otros), lo que se esperaba se tradujera en interés de los colegios por mejorar ya que de lo contrario se enfrentan a la pérdida de financiamiento.

Lamentablemente existen ciertos elementos –fuentes alternativas de financiamiento, subsidios cruzados entre colegios municipales, falta de información respecto a la calidad de los aprendizajes- que impiden que lo último ocurra con mayor fuerza; lo que explica, en parte importante, la existencia de numerosos establecimientos de bajo rendimiento. A pesar de la relevancia que tiene comentar respecto de esos elementos e identificar propuestas que permitan mejorar el desempeño de los colegios de nuestro país; hacerlo en este documento nos alejaría de la problemática que se quiere destacar, por lo que su análisis será postergado para futuras publicaciones.

¿Qué tipos de “errores”?

Si bien la mayor atención de la opinión pública ha sido puesta en la supuesta falsificación de asistencia, la verdad es que la cifra cuestionada representa la suma de montos asociados a presuntos cheques duplicados, cheques cobrados y no contabilizados, y pagos indebidos; lo que deja en evidencia que se trata de temas de fiscalización no solamente desde el Ministerio de Educación hacia los sostenedores, sino que también y en forma importante, a falta de fiscalización de los procesos administrativos internos en el Mineduc.

Lo anterior es importante de aclarar para despejar algunas dudas respecto de las soluciones a proponer. Si bien algunos sectores han culpado de estas situaciones a la existencia de un sistema de pago a los colegios basado en la asistencia -con lo que se da a entender que modificándolo hacia el pago por matrícula pudieran evitarse las irregularidades comentadas-, es necesario considerar que las causas son bastante más complejas y se relacionan principalmente con el tipo y eficacia de la fiscalización que realiza el Ministerio de Educación y organismos asociados, y no al sistema vigente de financiamiento escolar.

Una situación similar se observa respecto del argumento que busca culpar de las irregularidades al esquema descentralizado vigente hoy en día. Una vez que se analizan las

atribuciones y facultades con que cuenta actualmente el Ministerio de Educación, y las posibilidades reales que tenían de haber evitado el desorden que ahora se investiga parece curioso que algunos pensarán que dicha entidad pudiera ser más eficiente en administrar los establecimientos educacionales. Si bien cuesta entender que un organismo público carezca de información relativa al destino de cantidades tan altas (\$262 mil millones), más cuesta creer que a pesar de la evidencia que se ha dado a conocer, algunos defiendan ideas asociadas a las ventajas que pudieran existir de haber enfrentado la situación en forma centralizada. No se puede dejar de pensar en lo complicado que le sería a este organismo administrar directamente un número superior a 10.700 colegios, que hoy son gestionados por los municipios y los sostenedores privados.

Respuesta: mejor –no mayor- fiscalización

Cuesta entender por qué se produjeron las mencionadas irregularidades cuando hoy existen elementos que debieran haber permitido evitarlas. En efecto, el Ministerio de Educación cuenta actualmente con suficientes atribuciones e información para descubrir oportunamente errores o fraudes producidos dentro de su cartera o bien por parte de los sostenedores u otros actores que participan en el proceso. Como contraparte a ello, los establecimientos educacionales se ven enfrentados a numerosas regulaciones y fiscalizaciones por parte de distintos organismos del Estado, llegando en casos a producirse duplicación de fiscalización de algunos aspectos, los que incluso pueden traducirse en rivalidades entre distintos estamentos que derivan en exigencias contradictorias entre distintos organismos.

Los aspectos examinados son de las más diversas áreas y, en algunas ocasiones, parecen excesivos y con costos innecesarios.

En el caso de los temas laborales, los establecimientos que reciben subvención son supervisados por la Inspección del Trabajo en los aspectos relativos al control y fiscalización de contratos, negociaciones sindicales, finiquitos, control y aplicaciones de normas legales, negociación y convenios colectivos, etc. Adicionalmente, los sostenedores deben enviar, en forma periódica, información al Ministerio de Educación relativa a los contratos de trabajo, los títulos profesionales de los docentes que trabajan en sus establecimientos, entre otros; para cumplir las normas establecidas en la LOCE respecto al personal docente idóneo y personal administrativo suficiente.

En lo referente a los requisitos del local los colegios deben acreditar que los inmuebles cumplen los requisitos establecidos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, deben acompañar el certificado de recepción definitiva extendido por la Dirección de Obras Municipales de la comuna respectiva, deben acreditar que el edificio cumple con las condiciones exigidas por el Ministerio de Salud, el que además realiza en forma aleatoria visitas y fiscalizaciones

a los baños y casinos de los establecimientos. Así también deben cumplir exigencias relativas al impacto acústico y vial que puedan generar los establecimientos. Toda la documentación debe ser presentada a la Secretaría Regional Ministerial (Seremi) antes del 31 de Octubre del año anterior a aquel en que el establecimiento educacional iniciará su funcionamiento.

Similarmente existen fuertes controles a los aspectos financieros, tanto en lo relativo a los cobros de financiamiento compartido¹, como a los ingresos provenientes de subvenciones. Los establecimientos educacionales deben entregar en Marzo de cada año al Ministerio de Educación la información referida a sus alumnos matriculados (identificados por RUT) y durante el año, cada mes, deben ir informando al mismo Ministerio respecto del promedio de asistencia efectiva (formulario de asistencia); lo que es fiscalizado en forma descentralizada por las Seremi respectivas, por medio de visitas aleatorias a los establecimientos para confirmar que la asistencia declarada en los documentos sea la real.

Estas visitas están reguladas e incluyen la fiscalización de múltiples y diversos aspectos, no sólo asistencia². En aquellos aspectos en que se encuentren deficiencias, se inician “procesos de subvenciones” de acuerdo a lo que establece la Ley de Subvenciones, los que se traducen en sanciones de acuerdo a las faltas.

Todo lo anterior es adicional a la normativa relativa a los aspectos pedagógicos de los establecimientos educacionales.

Como es posible de observar, los antecedentes que tiene disponibles el Ministerio de Educación y sus organismos relacionados le hacen posible identificar situaciones irregulares en lo que dice relación no solamente con la asistencia, sino también con otros temas que han generado polémica en ocasiones anteriores (problemas de infraestructura, retrasos en pago de sueldos a docentes, etc.).

¹ Fiscalizados por el Servicio de Impuestos Internos y por los Departamentos Provinciales de Educación.

² El acta considera, entre otros aspectos: detalle del personal (número de funcionarios por área), matrícula y modalidades de enseñanza impartida, descripción de las jornadas y horarios, alumnos que no cumplen con la edad reglamentaria, cursos combinados y alumnos excedentes, detalle de matrícula y asistencia por curso el día de la visita (conteo de alumnos por sala y libros de clases), revisión de boletines de subvenciones versus libros de clases, revisión de certificados de nacimiento de los alumnos, libro de registro de salidas antes del término de la jornada escolar, planes de estudio y horas no realizadas (según libros de clases), idoneidad docente (títulos y habilitaciones), suficiencia de material didáctico, informe financiero, circular a apoderados por monto del financiamiento compartido para los 3 años siguientes (firmada por los apoderados), compromisos de pago de acuerdo a normas, verificar reglamento de becas y envío a dirección provincial, número de becas asignadas y lista con beneficiarios, revisión de los comprobantes de ingresos (según especificaciones y registro del número de boletas) y libro de contabilidad, condiciones de infraestructura (número de salas, capacidad autorizada, condiciones del local (bueno, regular, deficiente), revisión del informe sanitario de servicios higiénicos, mobiliario escolar (diseño adecuado o inadecuado). Adicionalmente, en el caso de la relación con los padres y apoderados, verifica la entrega de informes de gestión a apoderados, constata la existencia de centro de padres (nombre del presidente, dirección, curso, monto cuota centro de padres).

Conviene destacar, sin embargo, que a pesar que la información se encuentra disponible, no necesariamente está coordinada de forma que permita la identificación oportuna de problemas y, en este sentido, se pueden lograr mejoras. En efecto, los antecedentes respecto de la matrícula son centralizados en el Mineduc, quien recibe la información a principio de cada año, sin embargo, no es hasta la entrega de las actas de notas, a fin de año, cuando se vuelve a tener información respecto a la matrícula. Ello explica entonces la alta cantidad de alumnos que se encontrarían “duplicados” por aparecer matriculados en más un establecimiento, ya que ellos bien podrían haberse cambiado de colegio durante el año escolar –lo que no significa que ambos establecimientos reciban la subvención, ya que ésta se paga por asistencia; y a pesar de la doble matrícula, el alumno asiste sólo a uno de ellos. Pudieran identificarse formas simples para mejorar esto, solicitando a los colegios que hicieran entrega al segundo mes de iniciadas las clases, un nuevo informe de alumnos matriculados; lo que permitiría identificar a una gran cantidad de estudiantes que se “trasladaron” en el intertanto –ejerciendo el derecho de libertad de enseñanza que les asegura la Ley Orgánica Constitucional- y que no generan mayores consecuencias al sistema.

Tal como ocurre con la información de matrícula, en el caso de la asistencia pudieran agregarse elementos simples que permitieran mayor eficiencia en la fiscalización. Como se explicara, la asistencia es informada cada mes al Ministerio de Educación; sin embargo, esta información no especifica a los alumnos que se encuentran asistiendo sino sólo la cifra global, esto es, el porcentaje de la matrícula que asistió durante el respectivo mes. Evidentemente ello no permitiría identificar si los mismos alumnos están o no siendo contabilizados en más de un establecimiento. El registro de asistencia ligado a la identificación del alumno³ permitiría reducir los riesgos de falsificación de asistencia. Además, si bien la información es enviada periódicamente al Ministerio, el organismo encargado de la fiscalización es la Secretaría Regional Ministerial, división de labores que complica también la identificación oportuna de problemas. También pueden implementarse cambios tecnológicos que faciliten esta fiscalización y que a pesar de sus altos costos sean beneficiosos.

Es fácil observar que las dificultades e irregularidades no dependen de la creación de nuevos organismos de fiscalización o de la entrega de nuevas facultades y atribuciones a los organismos ya existentes. La solución está más asociada a la simplificación del proceso de fiscalización, entregando responsabilidades claras y definidas así como consecuencias a quienes las asumen, y a quienes no cumplen las normas.

³ Cabe recordar que el Ministerio de Educación cuenta con la información de los RUT de los alumnos matriculados cada año en cada establecimiento educacional.

Propuesta: Foco en calidad

A pesar de la importancia que tiene la fiscalización del cumplimiento de las normas vigentes, es necesario destacar que ellas no aseguran el buen desempeño de los establecimientos escolares. En efecto, a pesar de contar con la infraestructura y equipamiento adecuados, cumplir correctamente con la legislación laboral, entregar oportunamente toda la información solicitada y mantener una alta asistencia de los alumnos; ello no se traducirá necesariamente en aprendizajes de calidad para los estudiantes. Es un error que el Mineduc centre tal cantidad de esfuerzos en revisar el cumplimiento de normas que muchas veces son innecesarias y que representan altos costos para quienes deben cumplir con la burocracia que generan.

Los esfuerzos en educación deben centrarse en forma clara y directa en los aprendizajes; esta es la variable que debiera determinar los premios a los establecimientos y a sus docentes. Los cambios que se requieren debieran ir en esta dirección: identificar los aprendizajes efectivos, estableciendo sanciones a los establecimientos que no los logran. Éste es el mecanismo que motivará a sus equipos directivos y docentes a innovar e implementar las mejores decisiones que los lleven a dichos resultados.

La propuesta de creación de la Agencia de Calidad de la Educación es un paso en la dirección correcta, ésta tendría la responsabilidad de diseñar e implementar un sistema de evaluación del desempeño de los establecimientos y sostenedores educacionales, basándose en indicadores aprobados previamente por el Consejo Nacional de Educación, teniendo cuidado en que se respete la autonomía con que deben contar los establecimientos para una gestión de educación de calidad.