



Informe

**MESA DE
FINANCIAMIENTO
DEL SISTEMA
ESCOLAR**

Santiago, Chile - 2021

Tabla de contenido

I. Contexto	2
1. Sistema de financiamiento escolar en Chile	5
2. Historia de la asistencia como factor de ponderación en el pago de las subvenciones	9
3. Revisión de evidencias comparadas	10
II. Diagnóstico sistema educativo	13
1. Relevancia de la asistencia	13
2. Complejidades y limitaciones en el uso de los recursos	14
III. Herramientas para un buen sistema educativo	15
1. Disminuir la burocracia	15
2. Generar eficiencia en el gasto	17
3. Incentivar la innovación y la mejora continua	18
4. Reconocer el rol de la asistencia	20
IV. Síntesis	23
Bibliografía	25
Anexos	29

I. Contexto

En marzo de 2021, el Ministerio de Educación convocó a una mesa de trabajo sobre el financiamiento de la educación escolar. Esta mesa de trabajo surge, como una propuesta del Ejecutivo, durante el estudio del proyecto de ley que establece normas excepcionales para el pago de las subvenciones educacionales del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, Ley de Subvenciones, en el contexto de la pandemia por Covid-19 (Boletín N° 13.768-04).

Lo anterior, considerando que en la discusión de esta iniciativa surgió la inquietud de hacer un estudio más amplio del sistema de subvenciones, lo cual excedía el objeto del referido proyecto de ley. Con este propósito, en el informe de la Comisión de Educación y Cultura del Senado que se pronunció sobre esta iniciativa, se consignó el siguiente protocolo de acuerdo:

“En definitiva, con los votos de los Honorables Senadores señores García y Quintana, y el voto en contra de la Honorable Senadora señora Provoste, se acordó incorporar como parte integrante de este informe, el siguiente protocolo de acuerdo;

SOBRE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR

Protocolo de acuerdo para la aprobación del proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece normas excepcionales para el pago de subvenciones educacionales del decreto con fuerza ley número 2, de 1998, del Ministerio de Educación, ley de subvenciones, en el contexto de la pandemia por covid-19 (Boletín N° 13.768-04)

Santiago, 2 de noviembre de 2020

En primer término, existe una obligación para el Estado de financiar la educación escolar en atención a su carácter obligatorio debiendo el Estado de Chile, asimismo, garantizar el acceso y la igual participación de todos los miembros de la comunidad en la vida nacional.

En este contexto, la educación parvularia, básica y media, en sus distintas modalidades, es provista en la actualidad a través de un sistema mixto, con participación de los sectores público y privado en la prestación del servicio educacional y el financiamiento de la actividad.

Desde el punto de vista histórico, el pago de las subvenciones educacionales al sistema permite distinguir tres periodos: 1) desde 1907 a 1973, se consolida el concepto de la asistencia media

como factor para calcular el pago de las subvenciones, 2) entre 1974 y 1980, dos normas legales sucesivas consideraron la asistencia media y la matrícula —en conjunto— como ponderadores para el cálculo del monto global de subvenciones educacionales, y 3) desde 1980 a la fecha, se retoma el patrón histórico prevaleciente que considera solo la asistencia media para calcular el pago de las subvenciones, siendo en la actualidad el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, Sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educacionales (la “Ley de Subvenciones”) y su respectivo Reglamento, las normas vigentes en esta materia.

Con el propósito de continuar perfeccionando una política de Estado en materia de financiamiento de la educación escolar, reconociendo las particularidades e historia de nuestro sistema educativo y abriendo paso a las innovaciones que el mundo actual demanda, el Ministerio de Educación convocará dentro de los próximos 30 días a una instancia de trabajo con la participación de diversos actores, para la revisión y elaboración de propuestas en esta materia. La integración de esta mesa de trabajo deberá ser de orden transversal en su composición (académicos, técnicos, representantes del mundo legislativo, actores sociales y de la educación) y deberá entregar un documento con propuestas sobre el financiamiento de la educación escolar chilena, a más tardar, el día 31 de marzo de 2021. Estas propuestas estarán disponibles para toda la comunidad nacional en el entendido que ellas servirán de base para generar acuerdos sobre el mecanismo de financiamiento de la educación escolar.

Los resultados de ese informe serán recogidos por el Ministerio de Educación, quien estudiará y propondrá las medidas a adoptar sobre esta materia.

De este modo, quienes suscriben, adquieren el compromiso de despachar el proyecto de ley que establece normas excepcionales para el pago de las subvenciones educacionales del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, Ley de Subvenciones, en el contexto de la pandemia por Covid-19 (Boletín N° 13.768-04), con los últimos cambios propuestos por el Ejecutivo en la indicación presentada con esta fecha”.

Con este propósito se conformó una mesa integrada por el Ministerio de Educación (representado por el Subsecretario de Educación, el Sr. Jorge Poblete), el Colegio de Profesores, Acción Educar, CLAPES UC, Centro de Políticas Públicas UC, Educación 2020 y miembros de la academia. Los representantes de cada una de las organizaciones que participaron fueron:

- **El Sr. Carlos Díaz** en representación del Colegio de Profesores. El Sr. Díaz es el presidente del Colegio de Profesores, es profesor de Educación General Básica de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y tiene un doctorado en educación.
- **La Sra. Tania Villarroel** en representación de Acción Educar. La Sra. Villarroel es directora de Estudios en Acción Educar, es abogada de la Universidad de Chile y profesora asistente de Derecho Civil de la misma casa de estudios. Cuenta con un máster en Derecho, Columbia University, EE.UU., y un diplomado en Políticas Públicas en Educación, U. de Chile. La Sra. Villarroel trabajó como abogada senior en el estudio de abogados Claro y Cía. Previamente trabajó en el Center for Public Research and Leadership de Columbia University, Nueva York. En 2016 realizó una visita profesional en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Costa Rica. A partir de agosto del 2019 dirige desde Chile el proyecto de educación de la Fundación Entre Tribus en Jinja, Uganda.

- **La Sra. Shirley Redroban**, en representación de Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES UC). La Sra. Redroban es investigadora asociada en CLAPES UC, es economista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y tiene un Máster en Economía con mención en Políticas Públicas por la Universidad Católica de Chile. Realizó estudios de perfeccionamiento en Políticas Educativas y en Economía Matemática en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Ecuador). Previamente se desempeñó como investigadora junior en el Consejo de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en Ecuador.
- **El Sr. Nicolás Muñoz**, en representación del Centro de Políticas Públicas UC (CPP UC). El Sr. Muñoz es subdirector de investigación aplicada en el CPP UC, además de ser economista de la Universidad de Chile y tener un Máster en Administración Pública de London School of Economics, Inglaterra. Trabajó en el Ministerio de Educación donde fue Coordinador Nacional de la Subvención Escolar Preferencial y de los Programas de Integración Escolar. También le tocó ser parte del equipo de diseño de la reforma de desmunicipalización.
- **El Sr. Jorge Ibáñez**, en representación de Educación 2020. El Sr. Ibáñez es subdirector de Política Educativa en Educación 2020, cuenta con un Máster de Intervenciones Sociales y Educativas de la Universidad de Barcelona y es Psicólogo de la Universidad Diego Portales. Previo a ser subdirector, fue coordinador y jefe de proyectos en Educación 2020. Anteriormente, el Sr. Ibáñez trabajó como subdirector y jefe de educación en el Instituto de Formación y Capacitación Popular (INFOCAP).
- **Dra. Claudia Allende**, como miembro de la academia. La Dra. Allende posee un post doctorado del Instituto Becker Friedman de la Universidad de Chicago. A partir del año 2021 se incorporó a Stanford Graduate School of Business como profesor asistente de Economía. Su campo principal es la Organización Industrial con un enfoque en la Economía de la Educación, y también está interesada en la Economía del Desarrollo y el Diseño de Mercados.

La mesa contó con reuniones semanales entre los meses de abril y junio. Durante siete sesiones se revisó evidencia del sistema de financiamiento de nuestro país y a nivel comparado, trabajando propuestas y oportunidades de mejoras para este mismo. En estas sesiones los participantes realizaron presentaciones, exponiendo evidencia de oportunidades de mejora en el sistema y proponiendo soluciones para abordarlas. El material que los participantes compartieron es considerado parte del informe y se encuentra adjuntado en la sección de anexo.

Los resultados de ese informe nacen de las sesiones sostenidas entre los participantes y han sido recogidos por el Ministerio de Educación. Así este documento sintetiza las conversaciones que se tuvieron en la mesa de financiamiento, no obstante, no en todos los temas mencionados hubo acuerdo entre los participantes. Por lo tanto, es posible que existan temas dentro del informe que no representen a uno o más de los integrantes de la mesa de financiamiento.

A continuación, en este informe se presentarán los temas estudiados por la mesa de trabajo y las propuestas de sus integrantes.

1. Sistema de financiamiento escolar en Chile

Existe una obligación para el Estado de financiar la educación escolar en atención a su carácter obligatorio debiendo el Estado de Chile, asimismo, garantizar el acceso y la igual participación de todos los miembros de la comunidad en la vida nacional. En este contexto, la educación parvularia, básica y media, en sus distintas modalidades, es provista en la actualidad a través de un sistema mixto, con participación de los sectores público y privado en la prestación del servicio educacional y el financiamiento de la actividad.

El marco regulatorio en Chile establece que para recibir recursos del Estado en educación escolar se debe contar con Reconocimiento Oficial, lo cual implica contar con un sostenedor o representante legal, cumplir con estándares, reglamentos y normas, contar con personal docente y asistente idóneo, según nivel y modalidad de enseñanza, acreditar infraestructura y capital mínimo según matrícula proyectada, salvo que no se haya presentado, tener mínimo 1 y máximo 45 alumnos por sala de clases, entre otras exigencias. Adicionalmente, debe registrarse por el estatuto del sistema de subvenciones, que establece requisitos adicionales sobre el particular.

Con respecto a los recursos, existen dos mecanismos principales para asignarlos: subsidio a la demanda y subsidio a la oferta. Para efectos de este informe se entenderá como subsidio a la demanda al sistema de financiamiento en donde el Estado asigna recursos a los establecimientos según la cantidad de estudiantes que asistan o estén matriculados. En el caso particular del sistema chileno se usa la asistencia media móvil para la asignación de recursos por subsidio a la demanda.

Por su parte, se entenderá por subsidio a la oferta al sistema de financiamiento en donde el Estado asigna recursos a los establecimientos según sus características, tales como, necesidades estructurales, cantidad de profesionales o trabajadores, características de los estudiantes atendidos, entre otras. En el sistema chileno, el financiamiento con subsidio a la oferta, a diferencia del subsidio a la demanda, no está ponderado por la asistencia, sino que para determinarlo se usan formulas ad hoc a la categoría de recursos que se quiere asignar. Por ejemplo, en el caso de infraestructura, se analiza el Nivel de Deterioro de la Infraestructura, el Nivel o Modalidad Educativa, el Índice de Vulnerabilidad (IVE) y condiciones de Ruralidad, junto a características específicas de proyectos y convocatorias. Un segundo ejemplo, es el Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP) que entre otras características incluye la dependencia, ruralidad, ubicación y características comunales de los establecimientos.

Actualmente, el sistema de financiamiento tiene cuatro clasificaciones principales para los tipos de recursos que entrega el Estado de forma directa a los establecimientos educacionales, los montos se encuentran detallados en la Tabla 1 y Tabla 2 para el periodo 2019¹. Así las cuatro clasificaciones de entrega de recursos en el sistema de financiamiento escolar son:

1. Se usa de referencia el periodo 2019 ya que es el último año previo a la pandemia causada por el COVID – 19

1. **Subvenciones por estudiantes:** corresponde a recursos que entrega el Estado con el mecanismo de subsidio a la demanda por estudiante. El valor entregado dependerá del tipo de subvención, características del estudiante y/o establecimiento y del promedio de asistencia móvil del curso al que asiste el estudiante.
2. **Cumplimiento Convenio D.L. 3.166/80:** Corresponde a recursos que el Estado entrega a los establecimientos de administración delegada con el mecanismo de financiamiento de la oferta. Estos recursos dependen de características del establecimiento y sus estudiantes.
3. **A otras Entidades Públicas:** Corresponde a recursos que el Estado entrega para aumentar las remuneraciones de los trabajadores de la educación, y son asignados por el mecanismo de subsidio a la oferta. También es parte del sistema de subvenciones, pero a diferencia de las subvenciones por estudiante, estas no son ponderadas por la asistencia. Ejemplos de esta categoría son la Asignación Desempeño Difícil, Bonificación Compensatoria, Subvención Adicional Especial, Bonificación de Reconocimiento Profesional, Asignación por Tramo de Desarrollo Profesional, Subvención de Desempeño de Excelencia, entre otras.
4. **Otros aportes directos:** corresponde a múltiples fondos que el Estado entrega de forma directa a los establecimientos, y son asignados por medio del mecanismo de subsidio a la oferta. Estos recursos van de forma focalizada y dependen de características del establecimiento. Ejemplos de esta categoría son el FAEP, Mejoramiento de Infraestructura Escolar Pública, Textos para la Educación Escolar, entre otros.

Tabla 1: Distribución de recursos de financiamiento del sistema educativo

Clasificación	Monto (miles de millones de pesos chilenos)	%	Mecanismo del subsidio
Subvenciones por estudiante ²	5.029	81%	A la demanda
Cumplimiento Convenio D.L. 3.166/80	64	1%	A la oferta
A Otras Entidades Públicas ³	671	11%	A la oferta
Otros aportes directos	427	7%	A la oferta
Total	6.191	100%	

Fuente: DIPRES 2019

2 y 3. En el sistema de financiamiento hay dos tipos de "subvenciones" las por estudiantes (2), que se entregan como subsidio a la demanda y las directo a remuneraciones (3), también llamadas "A Otras Entidades Públicas", que se entregan como subsidio a la oferta.

Tabla 2: Distribución de recursos de financiamiento del sistema educativo con apertura por clasificación

Clasificación	Nombre de la transferencia	Monto (miles de millones de pesos chilenos)	%	Mecanismo del subsidio
Subvenciones	Subvención de Escolaridad (Base) (*)	3.533	57,1%	A la demanda
Subvenciones	Subvención Escolar Preferencial	822	13,3%	A la demanda
Subvenciones	Aporte por Gratuidad	301	4,9%	A la demanda
Subvenciones	Subvención por Concentración	151	2,4%	A la demanda
Subvenciones	Subvención de Ruralidad	80	1,3%	A la demanda
Subvenciones	Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento	45	0,7%	A la demanda
Subvenciones	Subvención Educacional Pro-retención	43	0,7%	A la demanda
Subvenciones	Subvención inciso 1° y 2° art. 5 transitorio	36	0,6%	A la demanda
Subvenciones	Subvención de Internado	17	0,3%	A la demanda
Subvenciones	Subvención de Refuerzo Educativo	0,8	0,01%	A la demanda
Subvenciones	Subvención inciso 3° art. 5° transitorio	0,3	0,01%	A la demanda
Cumplimiento Convenio D.L. 3.166/80	Cumplimiento Convenio D.L. 3.166/80 (Admin. delegada)	64	1,0%	A la oferta
A Otras Entidades Públicas	A Otras Entidades Públicas	671	10,8%	A la oferta
Otros aportes directos	Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP)	272	4,4%	A la oferta
Otros aportes directos	Mejoramiento de Infraestructura Escolar Pública	92	1,5%	A la oferta
Otros aportes directos	Textos para la Educación Escolar	36	0,6%	A la oferta
Otros aportes directos	Informática Educativa en Escuelas y Liceos	8,7	0,14%	A la oferta
Otros aportes directos	Centro de Recursos de Lectura, Aprendizaje y Bibliotecas	7,4	0,12%	A la oferta
Otros aportes directos	Equipamiento de Establecimientos de Educación TP	5,4	0,09%	A la oferta
Otros aportes directos	Apoyo al Deporte y la Recreación	2,7	0,04%	A la oferta
Otros aportes directos	Recursos Educativos	2,4	0,04%	A la oferta
	Total	6.191	100%	

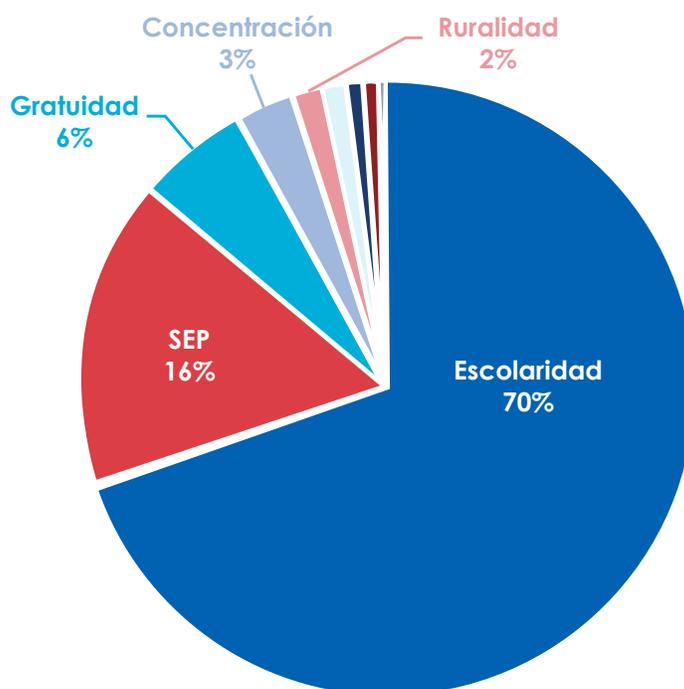
Fuente: DIPRES 2019

(*) La Subvención por Escolaridad incluye asignaciones por Programa de Integración Escolar (PIE) dado que esta solo modifica el factor USE. En general, corresponde al 9,5% de subvenciones por estudiante, o 13,6% de subvención por escolaridad.

Por los datos entregados en la Tabla 1 y 2, es posible afirmar que el sistema de financiamiento en Chile es un sistema híbrido, ya que utiliza financiamiento por subsidio a la demanda y a la oferta, en donde el sistema de subvenciones por subsidio a la demanda es el componente más relevante, concentrando aproximadamente un 80% de los recursos entregados. El sistema de subvención escolar tiene como eje medular el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, Sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educativos. Esta ley es complementada por otros cuerpos legales donde también se establecen subvenciones especiales.

El gráfico a continuación presenta la composición de recursos por subvenciones, en base a subsidio de demanda ponderado por asistencia promedio de alumnos, que el Ministerio de Educación entrega a los establecimientos educacionales. Se observa que el principal monto es la subvención por escolaridad (70%), la cual incluye la asignación por Programa de Integración Escolar (PIE), seguido por la Subvención de Escolar Preferencial (16%).

Gráfico 1: Distribución de financiamiento por subvenciones en base a subsidio a la demanda



Fuente: Total Subvenciones 2019. Centro de Estudios Ministerio de Educación.

Notas:

(1) El gráfico considera solo el financiamiento por medio de las subvenciones en base subsidio a la demanda ponderado por asistencia, las cuales corresponden al componente más relevante del financiamiento escolar. No considera asignaciones que se otorgan de manera directa a los establecimientos.

(2) La Subvención por Escolaridad incluye asignaciones por Programa de Integración Escolar (PIE) dado que esta solo modifica el factor USE. En general, corresponde al 9,5% de subvenciones totales, o 13,6% de subvención por escolaridad.

2. Historia de la asistencia como factor de ponderación en el pago de las subvenciones

De la revisión histórica realizada por la mesa, se pudo verificar que nuestro sistema de financiamiento de la educación presenta, desde sus inicios, ciertas características que subsisten hasta hoy y que es importante comprender. Lo anterior es fundamental para aproximarse a cualquier diagnóstico del actual sistema y, desde ahí, proponer algunos ámbitos de mejora.

En este sentido, la existencia de un sistema mixto, con participación del sector público y privado para la provisión de la educación con financiamiento público, se remonta desde la consolidación de la república y ha sido una política de Estado transversal a distintos gobiernos.

Adicionalmente, desde el punto de vista histórico, el pago de las subvenciones educacionales al sistema permite distinguir tres periodos:

1. Desde 1907 a 1973: se consolida el concepto de la asistencia media como factor para calcular el pago de las subvenciones, instaurado a fines del siglo XIX. Un hito importante es la dictación de la Ley N° 3.654 de Educación Primera Obligatoria de 1920, la cual legisló sobre la obligatoriedad de la educación primaria, la libertad de enseñanza y el derecho de los padres a educar a sus hijos, fortaleciendo el sistema de subvenciones, entregando recursos a municipalidades, sostenedores propietarios e industriales y establecimientos de educación primera general o vocacional, tales como instituciones de beneficencia y sociedades de cualquier clase.
2. Entre 1974 y 1980: es el único periodo de nuestra historia en el cual se incorpora el factor matrícula en la fórmula de pago de subvenciones educacionales. En concreto, dos normas legales sucesivas (Decreto Ley N° 456 de 1974 y Decreto Ley N° 2.438, de 1978), consideraron la asistencia media y la matrícula —en conjunto— como ponderadores para el cálculo del monto global de subvenciones educacionales.
3. Desde 1980 a la fecha: se retoma el patrón histórico prevaleciente que considera solo la asistencia media para calcular el pago de las subvenciones, siendo en la actualidad el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, Sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educacionales (la “Ley de Subvenciones”) y su respectivo Reglamento, las normas vigentes en esta materia.

Reconociendo esta tradición y particularidades del sistema, los distintos gobiernos a partir del año 1990 hasta la actualidad lo han complementado, creando nuevas subvenciones para atender necesidades específicas, aumentando su valor y cobertura, pero manteniendo el eje central, el cual es entregar recursos a instituciones públicas y privadas, cumpliendo los requisitos que al efecto se establecen y manteniendo la asistencia de los estudiantes como el factor principal para la determinación del monto a transferir por este concepto.

3. Revisión de evidencias comparadas

En esta sección se presentan características y resultados de sistemas educativos para distintos países del mundo. Se presentará información sobre Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Suecia, Nueva Zelanda, España y Japón, con el objetivo de aprender de las evidencias comparadas.

Tabla 3: Caracterización del sistema educativo por país

País	Caracterización nacional				Caracterización sistema educativo			
	Población (millones de habitantes)	PIB per cápita (PPA)(*)	Índice de Desarrollo Humano	Coefficiente de GINI	¿Tiene subsidio a la oferta?	¿Tiene subsidio a la demanda?	¿Tiene copago?	¿Permite selección?
Chile	19,46	27.150	0,851	45,9	●	●	●	●
Argentina	45,2	20.370	0,845	42,9	●	●	●	●
Brasil	212,22	14.563	0,765	53,9	●	●	●	●
Colombia	51,05	16.265	0,767	50,4	●	●	●	●
México	128,65	18.800	0,779	42,6	●	●	●	●
Perú	33,15	14.999	0,777	35	●	●	●	●
Bélgica	11,55	48.258	0,931	25,6	●	●	●	●
Dinamarca	5,84	45.536	0,94	27,5	●	●	●	●
Países Bajos	17,3	56.435	0,944	26,9	●	●	●	●
Suecia	10,34	53.077	0,945	27	●	●	●	●
Nueva Zelanda	5,01	40.118	0,931	34,9	●	●	●	●
España	47,45	41.736	0,904	33	●	●	●	●
Japón	126,15	44.426	0,919	33,9	●	●	●	●

● Sí ● No ● S/I

Fuente: Centro de Estudios, Ministerio de Educación 2021.

(*) En dólares equivalentes convertidos mediante la paridad de poder adquisitivo (PPA)

Con respecto a la caracterización de los sistemas educativos, para los 13 países seleccionados es posible apreciar que no existe un patrón definido en la organización del sistema educativo. Existe diversidad con respecto al tipo de financiamiento, a la existencia de copago y de selección. Al comparar todas las categorías no se encuentran definiciones categóricas, pero si se identifican algunas tendencias:

- ➔ **Subsidio a la oferta:** de los 13 países solo 7 cuentan con el mecanismo de subsidio a la oferta, mientras que los otros 6 no, es más, solo un país tiene un sistema exclusivamente con financiamiento de subsidio a la oferta.
- ➔ **Subsidio a la demanda:** 10 países utilizan el mecanismo de subsidio a la demanda, mientras que 3 no.

- **Sistema híbrido:** hay 6 países, todos pertenecientes a la OCDE, que cuentan con un sistema híbrido que incluye tanto el mecanismo de subsidio de la demanda y de la oferta. Sin embargo, de los países con un Índice de Desarrollo Humano superior a 0,93, la mayoría tiene este tipo de sistema (80%). Así, la tendencia entre los países de mayor índice de desarrollo es contar con un sistema híbrido, a diferencia de la tendencia general.
- **Copago:** de los 13 países, 10 países cuentan con copago, mientras que solo 3 no lo tienen.
- **Selección:** 5 países no la permiten, mientras que 6 aceptan que los colegios puedan seleccionar y 2 no entregan información.

En la Tabla 4 se entrega información con respecto al gasto en educación y a la distribución de la matrícula según dependencia del sostenedor.

Tabla 4: Información del sistema educativo por país

País	Indicadores sistema educativo								
	Gasto público como % PIB	Gasto público en educación (USD-PPA ^(*))	Ratio alumno / docente	% matrícula 1°-6° básico		% matrícula 7°-8° básico		% matrícula media	
				Pública	Privada con subvención	Pública	Privada con subvención	Pública	Privada con subvención
Chile	4,05	4.060	19,4	37,4	53,3	41,3	50,3	36,5	54,8
Argentina	3,8	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Brasil	4,8	S/I	23,9	81,8	S/I	86,1	S/I	86,2	S/I
Colombia	3,76	3.538	23,3	80,3	S/I	81,6	S/I	74,4	S/I
México	3,61	3.320	26,4	90,4	S/I	89,9	S/I	81,9	S/I
Perú	3,15	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Bélgica	4,96	13.394	12,8	45,8	53,5	41,4	58,1	41,1	58,3
Dinamarca	5,36	13.234	11,9	82,9	16,9	69,9	29,5	96,3	3,4
Países Bajos	3,59	11.276	16,4	99,6	S/I	98,4	S/I	88,7	S/I
Suecia	5,77	14.020	13,6	89,4	10,6	82,7	17,3	81,7	18,3
Nueva Zelanda	4,79	8.225	16,8	98,1	0	94,8	0	86,6	8
España	3,27	8.203	13,6	68,5	27,6	67,6	28,5	71,9	19,2
Japón	2,55	8.487	16,2	98,8	S/I	92,8	S/I	66,6	S/I
Promedio	4,11	8.776	17,66	79,36	26,98	76,96	30,62	73,82	27,0

Fuente: Centro de Estudios, Ministerio de Educación 2021; OCDE 2020

(*) En dólares equivalentes convertidos mediante la paridad de poder adquisitivo (PPA)

De la Tabla 4 se puede analizar que, sobre el gasto en educación como porcentaje del PIB, Chile queda en séptimo lugar de los 13 países analizados, siendo el segundo país con mayor inversión del PIB en Latinoamérica, solo sobrepasado por Brasil y superando incluso a países como España, Países Bajos y Japón. No obstante, cuando se analiza el valor absoluto en dólares PPA, Chile queda en noveno lugar. Por lo que existe una oportunidad de incrementar el gasto absoluto por estudiante en Chile.

Con respecto a la dependencia de los establecimientos, se observa que Chile es de los que cuenta con más diversidad en la administración, así, Chile es el país con la menor proporción de alumnos matriculados en educación pública, seguido de Bélgica. Asimismo, con respecto al ratio promedio alumno / docente, es posible observar que Chile tiene el coeficiente promedio más bajo en Latinoamérica.

La Tabla 5 incluye la información de los resultados académicos en la prueba PISA.

Tabla 5: Indicadores y resultados del sistema educativo por país

País	Indicadores sistema educativo		Resultados			
	Gasto público como % PIB	Ratio alumno / docente	PISA	PISA	PISA	% asistencia educación media
Chile	4,05	19,4	417	452	444	96,55
Argentina	3,8	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Brasil	4,8	23,9	384	413	404	88,04
Colombia	3,76	23,3	391	412	413	85,13
México	3,61	26,4	409	420	419	74,25
Perú	3,15	S/I	S/I	S/I	S/I	87,97
Bélgica	4,96	12,8	508	493	499	S/I
Dinamarca	5,36	11,9	509	501	493	S/I
Países Bajos	3,59	16,4	519	485	503	S/I
Suecia	5,77	13,6	502	506	499	S/I
Nueva Zelanda	4,79	16,8	519	506	503	S/I
España	3,27	13,6	481	-	483	S/I
Japón	2,55	16,2	527	504	529	S/I
Promedio	4,11	17,66	470	469	472	86

Fuente: Centro de Estudios, Ministerio de Educación 2021.

Con respecto a los indicadores de resultados es posible identificar dos grandes grupos: los países latinoamericanos y países de otras geografías. En el caso de Chile se observa que sus resultados en la prueba PISA 2018 son superiores al resto de los países latinoamericanos. Sin embargo, estos resultados son menores al promedio y a los resultados de Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Suecia, Nueva Zelanda, España y Japón.

En síntesis, a partir de lo presentado en esta sección se establece que no existe una relación evidente entre la organización del sistema educativo, el nivel de gasto y los resultados académicos en pruebas estandarizadas. Esta evidencia muestra la complejidad de la educación y el desafío de adaptarse a las necesidades propia de la realidad nacional.

II. Diagnóstico sistema educativo

1. Relevancia de la asistencia

La evidencia señala que el ausentismo escolar está relacionado con peores resultados cognitivos y académicos, peor comportamiento y salud, problemas con la justicia y peor situación económica (Arbour et al, 2016)⁴. Además, el ausentismo está relacionado con la delincuencia juvenil, el embarazo adolescente y el desempleo en la adultez (Arbour et al, 2016)⁵. Es por esto, dentro de múltiples razones, que se vuelve relevante la participación de los estudiantes en las escuelas.

En Chile no existe una correlación clara entre concentración de estudiantes vulnerables y asistencia. En efecto, establecimientos con un 10% más de vulnerabilidad reportan, en promedio, un 1,8% más de asistencia, existiendo una correlación positiva pero baja entre el porcentaje de alumnos prioritarios y la asistencia (0,18) (Acción Educar, 2021).

Con respecto al efecto de la variabilidad de la asistencia en la subvención recibida por los establecimientos, esta se ve atenuada por la utilización de la asistencia móvil. A lo largo del año la variabilidad promedio de asistencia es de un 13%, mientras que la variabilidad promedio de la asistencia móvil es de un 8%. De esta manera, el mecanismo de cálculo mediante asistencia móvil permite atenuar las variaciones de la asistencia a lo largo del año escolar (Acción Educar, 2021).

Por otro lado, se establece que al considerar el promedio de asistencia se invisibiliza los casos de ausentismo crónico que son quienes tienen más riesgo de exclusión educativa, y que requieren medidas específicas para garantizar el derecho a la educación. Además, se establece que en ocasiones la asistencia se ve afectada por condiciones geográficas o climáticas, con el riesgo de que estas escuelas sean las más perjudicadas por el modelo de financiamiento (Educación 2020, 2021).

Finalmente, cabe destacar que, a pesar de que la media móvil de asistencia disminuye el efecto de variabilidad en los recursos que reciben los establecimientos, los directores y sostenedores continúan con la percepción de que la asistencia sí afecta los recursos que perciben. (CLAPES UC, 2020).

4. Arbour et al, 2016 siguiendo a Levine, 1992, Monky Ibrahim, 1984 y Wang, Bloomberg y Li, 2005

5. Arbour, 2016 siguiendo a Garry, 1996 y Halforset al, 2002 Alexander, Entwistley Horsey, 1997

2. Complejidades y limitaciones en el uso de los recursos

En los últimos 20 años los recursos invertidos en educación, de parte del Estado, han incrementado para poder entregar mayores oportunidades. Sin embargo, junto con el aumento de recursos también ha crecido la complejidad del sistema. Esto se debe principalmente a que los nuevos recursos se han incorporado con nuevos componentes, los que hacen que la carga administrativa del sistema sea mayor (Carrasco et al, 2019)⁶, quitando horas para las tareas pedagógicas. Cada una de las subvenciones cuenta con un fin particular, lo que implica que cada una tiene sus propios procesos y trámites de verificación y respaldo. Esto sumado a la insuficiencia en capacidades administrativo-financieras hace que muchas de las comunidades educativas no estén completamente preparadas para enfrentar el sistema de subvenciones (CLAPES UC, 2021).

En estudios sobre el uso de recursos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), realizados por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, se concluye que esta subvención cuenta con problemas de subejecución. Este problema afecta principalmente a establecimientos pequeños, rurales, municipales, y de bajo desempeño. El estudio establece que las principales causas de la subejecución se encuentran en las complejidades de los tipos de usos permitidos, en la falta de capacidades de gestión de recursos y en problemas de relación sostenedor-director. Además, se concluye que no existen incentivos para gastar en innovación y mejora educativa. Esto se traduce en que un número significativo de establecimientos que reciben mayores recursos no muestran mejoras en su desempeño académico. La modernización de la SEP, impulsada como proyecto de ley desde el 2019, viene a abordar este contexto para así disminuir la subejecución e incentivar el uso e inversiones en innovación. Por último, se establece que se requiere de un sistema de financiamiento que tenga como objetivo dotar de los recursos necesarios a cada establecimiento, que promueva la equidad y que incentive la innovación y mejora continua (Centro Políticas Públicas UC, 2021)⁷.

Por otro lado, y en concordancia con lo anteriormente mencionado, se presentan evidencias sobre las fragilidades del actual sistema de financiamiento. Específicamente, dado los desafíos de su gestión, en muchas escuelas públicas se ha generado déficit que ha sido cubierto por transferencias por parte de los municipios que tienen posibilidad de hacerlo. Al mismo tiempo, los colegios particulares subvencionados tienen dificultades para hacer inversiones en infraestructura ya que tienen que hacerlo con las subvenciones y no tienen acceso a otros fondos públicos⁸ que las escuelas municipales si tienen (Educación 2020, 2021). De esta forma, la gestión eficiente de recursos juega un rol importante en las mejoras de infraestructura de los establecimientos particulares subvencionados.

6. Carrasco, Treviño, Villalobos, Wyman, 2019

7. Presentación Comisión de Educación. Cámara de Diputados. 11 noviembre 2019.

8. Los colegios municipales (y pertenecientes a SLEP) tienen acceso a fondos que los subvencionados no pueden acceder, estos son: Fondos de Apoyo a la Educación Pública (FAEP) y los Fondos de Infraestructura llamado Fortalecimiento de la Educación Escolar Pública (FEEP).

III. Herramientas para un buen sistema educativo

El sistema de financiamiento cumple un rol esencial a la hora de tener un sistema educativo que permita a los establecimientos entregar educación de calidad. A partir del diagnóstico levantado en la sección anterior, se presentarán elementos que se deben considerar en un sistema de financiamiento para avanzar hacia un mejor sistema educativo. Entre estos elementos se encuentra una menor carga administrativa, el uso eficiente de los recursos, incentivos hacia la innovación pedagógica y mejora continua, y el reconocimiento del rol de la asistencia a clases. Al avanzar en estos elementos se permitirá a los establecimientos: dedicar la mayor parte de su tiempo a actividades pedagógicas; buscar que se utilicen todos los recursos de la mejor manera; abordar con rapidez las mejores prácticas pedagógicas y, por último, incentivar la asistencia a clases presenciales.

A continuación, se analizan cada una de estas propuestas de mejora considerando sus beneficios e impactos.

1. Disminuir la burocracia

Actualmente, en el sistema de financiamiento existen entre 25 y 27 subvenciones diferentes⁹, donde cada una de ellas cuenta con sus actividades, trámites y procesos propios; sus criterios particulares para poder recibirlas; y sus categorías específicas para poder gastarlas y rendirlas. Así, el sistema actual tiene la fortaleza de ser transparente; al tener claros los procesos y criterios específi-

9. En el sistema de subvenciones hay 2 tipos de subvenciones, las por estudiantes y las directo a remuneraciones, que son 12 y 15 respectivamente. No obstante, dentro de estas algunas son complementarias en situaciones específicas, por lo que no hay un número fijo de subvenciones.

cos se sabe con precisión cuántos recursos se van a recibir, porqué se van a recibir y qué hay que hacer para recibirlos. Adicionalmente, el contar con categorías específicas facilita la tarea de los fiscalizadores, quienes al aplicar una "check list" pueden comprobar que las subvenciones han sido utilizadas y rendidas de forma correcta.

A pesar de las fortalezas de transparencia y de facilidad de fiscalización, hay dos temas a abordar que podrían generar oportunidades de mejora en el sistema: la alta carga burocrática y la poca flexibilidad en el gasto. En primer lugar, la elevada carga burocrática surge del alto número de subvenciones disponibles. Para recibir, gastar y rendir las subvenciones, cada una de ellas tiene tareas, trámites y procesos administrativos específicos a realizar y criterios particulares a cumplir. Así, el contar con más de 25 subvenciones implica que los establecimientos deben realizar múltiples acciones para informarse, para hacer efectivos los ingresos, y para validar los gastos. En segundo lugar, la poca flexibilidad en el gasto se refiere a que cada subvención tiene su fin particular. De esta manera, cada gasto debe conciliarse con la naturaleza de sus ingresos. Esto limita a los establecimientos a usar los recursos, ya que deben orientarse por las leyes y normas específicas, en vez de guiarse por las necesidades que ellos consideran relevantes.

Para abordar ambas oportunidades, se propone la solución de simplificar el sistema, que puede ser entendido de dos formas diferentes. La primera forma es simplificar los procesos de subvenciones en sí. Esto implicaría eliminar, reducir, automatizar o consolidar tareas con el fin de disminuir el tiempo invertido en los procesos. La segunda forma es ajustar las características y reglas de las subvenciones. Esto implicaría agrupar las subvenciones, con características y finalidades similares, en categorías generales de tal manera que los criterios para gastarlas y rendirlas sean más amplios. Estas categorías otorgarían mayor flexibilidad y autonomía a los establecimientos, para que puedan invertir las subvenciones según los principios que consideren importantes, siempre y cuando cumplan con los criterios de las categorías ampliadas. Esta segunda forma, sería similar a la modernización de la SEP que el ministerio ha impulsado a finales del 2019 y adquirió una relevancia mayor durante la pandemia del coronavirus.

En el caso de aplicar una simplificación del sistema se deben tomar en consideración las implicancias que podría tener. El hecho de agrupar las subvenciones otorgaría mayor libertad y autonomía a los establecimientos y sostenedores. No obstante, es posible que estos no cuenten con las capacidades para administrar los recursos con tanta libertad y autonomía. Por ende, la simplificación debe ser acompañada con generar capacidades en las comunidades educativas, los equipos administrativos, los directivos y los sostenedores. Así, los establecimientos podrían destinar los recursos para abordar sus necesidades según sus propios criterios pedagógicos. Adicionalmente, el proceso de fiscalización actual se basa en la rigurosidad que tiene el sistema. De esta forma, una simplificación de los procesos de subvenciones y una agrupación de sus reglas de gasto debe considerar la creación de criterios amplios, claros y objetivos para facilitar el proceso de fiscalización. Esto debe ir de la mano con la generación de capacidades en los equipos fiscalizadores, para que tengan la habilidad de poder comprobar que efectivamente el gasto de los establecimientos se relaciona con las necesidades de las comunidades escolares y/o con una mejora en la calidad en la educación.

2. Generar eficiencia en el gasto

En los últimos 20 años, con el fin de aumentar calidad, los recursos públicos disponibles en educación han aumentado progresivamente. Sin embargo, la capacidad de gasto de los colegios no ha aumentado de la misma forma. Esto implica que en los últimos 20 años los colegios no están invirtiendo todo el dinero que tienen disponible, dejando un exceso de recursos sin utilizar en el sistema de educación. A la luz de la evidencia, es posible ver que este exceso es mayor en establecimientos de dependencia municipal, que tienen menor matrícula de estudiantes, que tienen una mayor proporción de estudiantes vulnerables o que se encuentran clasificados como colegios rurales.

En el contexto de financiamiento de la educación, se entiende por eficiencia el hecho de usar los recursos según su propósito y objetivo junto al cumplimiento de las normativas y criterios del sistema, y a su vez, se entiende por ineficiencia el hecho de generar exceso de recursos sin usar, debido a que estos no están cumpliendo su objetivo. De esta forma, es posible concluir que a medida que han ido en aumento los recursos públicos disponibles en educación, también ha ido en aumento la ineficiencia de su uso.

Una primera explicación potencial del aumento de la ineficiencia en el gasto de los colegios podría ser la alta carga burocrática que tiene el sistema de financiamiento. Como fue mencionado anteriormente, el sistema de financiamiento cuenta con múltiples subvenciones, cada una con sus propios procesos, criterios y categorías diferentes, lo que genera una alta carga burocrática. Esta carga desincentivaría el uso de los recursos, debido a que los colegios no tienen las capacidades de cumplir con los requerimientos administrativos.

Una segunda explicación potencial del aumento de la ineficiencia en el gasto podría ser la poca flexibilidad que tiene el sistema de financiamiento. Las subvenciones tienen criterios y categorías de gastos específicas, de tal forma que los colegios deben conciliar el gasto con el tipo de subvención. Esta tarea desincentivaría el uso de los recursos, debido a que los colegios no tienen la capacidad de realizar dichas conciliaciones o temen equivocarse y ser sancionados. Un ejemplo de esta poca flexibilidad es la Subvención Escolar Preferencial (SEP), la cual tiene criterios estrictos de gasto, que hubiesen impedido que durante la pandemia se usara para otros fines relevantes. Para abordar este ejemplo específico, el Ministerio de Educación flexibilizó la SEP dándole a las comunidades educativas la posibilidad de invertir la subvención en nuevas categorías.

De esta forma, la eficiencia en el financiamiento en el sistema educativo cuenta con las mismas oportunidades a abordar que el elemento anterior: la alta carga burocrática y la poca flexibilidad en el gasto. Igualmente, ambas oportunidades pueden ser abordadas al simplificar el sistema de financiamiento, tanto en reducir procesos, como en agrupar subvenciones. En el caso de reducir procesos se disminuiría el tiempo invertido y la complejidad de las tareas administrativas. Esto permitiría que los colegios puedan efectivamente completar las actividades y trámites y hacer uso de los recursos. En el caso de agrupar subvenciones, se ampliaría los criterios de gastos, dando más autonomía a los colegios y reduciendo el miedo a equivocarse y ser sancionado.

En razón a lo anteriormente discutido en burocracia, la simplificación del sistema para aumentar la eficiencia debe ser acompañado con generar capacidades tanto en los establecimientos y sostenedores, como en los fiscalizadores. Por un lado, se deben generar capacidades en los establecimientos y sostenedores, el simplificar el sistema de subvenciones podría traer autonomía y

tiempo extra que los profesionales no estén preparados para abordar. De esta forma, se deberán formar en conocimientos y habilidades para manejar los recursos de forma estratégica y con evidencias de impacto pedagógico. Por otro lado, se deben generar capacidades en los fiscalizadores, ya que el ampliar los criterios de subvenciones podría causar incertidumbre. De esta manera, se deberán formar en criterios y aptitudes para poder identificar relaciones entre gastos e impactos pedagógicos.

3. Incentivar la innovación y la mejora continua

Se entiende por innovación en pedagogía como “una serie de intervenciones, decisiones y procesos, con cierto grado de intencionalidad y sistematización, que tratan de modificar actitudes, ideas, culturas, contenidos, modelos y prácticas pedagógicas. Y, a su vez, de introducir, en una línea renovadora, nuevos proyectos y programas, materiales curriculares y estrategias de enseñanza y aprendizaje, modelos didácticos y otra forma de organizar y gestionar el currículum, el centro y la dinámica del aula” (Carbonell, 2001).

Así, la innovación es un elemento clave para la mejora continua, ya que con ella se pueden generar oportunidades y cambios que permitirían mejorar las prácticas pedagógicas y los aprendizajes. No obstante, el sistema actual no prioriza sistemáticamente la innovación, en donde solo los colegios con más capacidades pueden diseñar este tipo de iniciativas. Por lo tanto, se vuelve urgente abordar la innovación, para que así las comunidades educativas puedan crear e implementar proyectos con el fin de mejorar los aprendizajes y su contexto en general.

Es importante destacar que el sistema educativo completo debe incentivar la innovación. Entonces, cada elemento del sistema debe estar diseñado para incentivar la innovación, en donde el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) juega un rol relevante. Adicionalmente, el financiamiento también tiene que estar alineado para ser un facilitador, más que una restricción adicional. De esta forma, el financiamiento tiene que ser un componente dentro del sistema educativo que permita y fomente la posibilidad de que las comunidades escolares, directivos y sostenedores puedan implementar acciones o procesos para modificar el estatus quo de los colegios y tener como consecuencia un impacto pedagógico positivo en los estudiantes.

Actualmente, el sistema de financiamiento en Chile no fomenta la innovación de forma sistemática, a pesar de que existen casos de establecimientos que cuentan con equipos directivos y administrativos con las capacidades suficientes para innovar, con los mismos recursos financieros y para el mismo tipo de estudiantes, que otros colegios vecinos. En este sentido, hoy la innovación se da en casos particulares, en especial en los establecimientos que tienen más capacidad de gestión de recursos y mejor capital humano en áreas de liderazgo y administración. En cambio, para los colegios con menores capacidades de gestión de recursos, las subvenciones adicionales, como la SEP, suelen ir a abordar costos de profesionales o básicos, en vez de ser destinadas a iniciativas innovadoras. De esta manera, una oportunidad del sistema de financiamiento actual podría ser agregar un componente de innovación.

El nuevo componente de innovación en el financiamiento debería diseñarse de tal forma que sea flexible en el gasto de recursos y permita a todos los tipos de establecimiento poder acceder a él. Es relevante destacar que el diseño de este nuevo elemento debe ir alineado a las oportunidades identificadas en burocracia y eficiencia, es decir, debe ser un componente flexible y amplio para que las comunidades y sostenedores puedan tomar decisiones de forma autónoma y contextualizada. Asimismo, debe venir acompañado de generación de capacidades en las comunidades escolares y en los sostenedores y en todo el Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC)¹⁰. Así, dos potenciales opciones de componente de innovación podrían ser aportes fijos por concurso, siguiendo ejemplos exitosos como los de México o Brasil, o aportes variables por subsidio a la demanda.

En el caso de recursos por concurso, se debe tener presente que podrían existir externalidades negativas, tales como dificultad de acceso para establecimientos con baja gestión de proyectos y/o recursos, competitividad entre establecimientos y baja escalabilidad. Dado esto, es necesario generar capacidades en las comunidades escolares, con especial énfasis en las comunidades pequeñas, rurales, con más estudiantes vulnerables o con dependencia municipal, que suelen ser aquellas que usan menor cantidad de recursos. Adicionalmente, se deben diseñar estrategias para que el monto del concurso sea de forma recurrente, genere la capacidad de innovar en red y permita identificar los casos exitosos para ser replicados en otras comunidades. Asimismo, podría incluirse apoyo desde el Gobierno Central para impulsar la participación de los concursos. Por ejemplo, facilitadores podrían entregar ayuda y *know how* a los colegios para realizar postulaciones de forma exitosa y a su vez podrían facilitar el trámite o abordar preguntas específicas de los concursos.

En el caso de recursos variables por subsidio a la demanda, se debe tomar en cuenta que podría ocurrir tres escenarios indeseados: el que los establecimientos gasten los recursos en actividades no relacionadas con la innovación; el que los establecimientos no utilicen los recursos por falta de capacidades o que el subsidio sea diseñado con tantas restricciones que su uso sea prácticamente nulo. Para incentivar que los establecimientos gasten los recursos en proyectos innovadores, y no en otras actividades, es necesario generar capacidades en la agencia de la calidad y en las mismas comunidades. La agencia de la calidad debería jugar un rol relevante en señalar la relación entre innovación y calidad, e incentivar a los establecimientos a realizar proyectos que cambien el estado actual. Adicionalmente, las capacidades generadas en las comunidades permitirían tener las habilidades administrativas para poder hacer un uso de los recursos de forma eficiente y también la habilidad de relacionar las actividades innovadoras con el impacto pedagógico.

Asimismo, el diseño del subsidio tiene que ser flexible, de tal forma que no añada restricciones al momento de acceder a él, utilizarlo y/o rendirlo. Un financiamiento con criterios muy estrictos o estrechos produciría rigidez en el sistema y limitaría la generación de ideas. Una potencial solución sería desarrollar estándares flexibles asociados a la innovación, en vez de normativas. Este diseño flexible debe ir acompañado de generar capacidades en las entidades fiscalizadoras. Las capacidades en los fiscalizadores tienen que ser de tal forma que permitan dar a las comunidades libertad para poder diseñar proyectos diversos contextuales, y además permitir a la autoridad reconocer el impacto pedagógico en diferentes ámbitos y contextos.

10. Conformado por el Ministerio de Educación, La Superintendencia de Educación, el Colegio Nacional de Educación y la Agencia de la Calidad.

Adicionalmente, el trabajo en red podría ser un elemento que permitiría incentivar la innovación, tanto en el caso de concursos, como en el del aporte variable por subsidio a la demanda. De esta forma, ambos elementos deben considerar en su diseño, cómo las comunidades pueden compartir ideas, proyectos y capacidades con otros establecimientos. Asimismo, se vuelve importante la generación de capacidades, tanto en los establecimientos, como en la Agencia de Calidad de la Educación. Los establecimientos deben generar las habilidades para poder ir a construir y administrar proyectos colaborativos. Mientras que las habilidades en la agencia deben orientarse a potenciar las relaciones de trabajo entre distintas comunidades. De esta forma, colegios en la misma zona, que reciben el mismo financiamiento y atienden estudiantes similares, podrían generar proyectos en conjunto y expandir las externalidades positivas de la innovación en la calidad. Esto se vuelve particularmente importante, ya que hoy existen casos en donde hay colegios que innovan en el mismo barrio que colegios que no lo hacen y tienen condiciones similares.

Cabe mencionar que las opciones mencionadas son solo dos ejemplos ilustrativos de alternativas para incentivar la innovación. Es posible que se diseñen o identifiquen diferentes mecanismos, los cuáles deben ser analizados con el fin de caracterizar cuáles serían sus impactos positivos, sus potenciales escenarios indeseados, precauciones a tomar y capacidades a generar. Es relevante destacar que al momento de diseñar componentes de innovación se debe tener en cuenta que estos deben ser amplios y flexibles, para disminuir la burocracia y aumentar la eficiencia de gasto. De la misma forma, su implementación debe ser acompañada de la generación de capacidades en los establecimientos, los sostenedores y en todo el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, para así garantizar que los recursos se usen lo máximo posible en proyectos innovadores exitosos.

Finalmente, es relevante reforzar que la innovación es un tema central y debe ser abordada de forma integral por el sistema educativo. El sistema de financiamiento juega un rol importante, pero no único. De esta manera, apalancar el SAC es una oportunidad para abordar la innovación de forma sistémica, en donde el SAC podría diseñar, incentivar e implementar políticas públicas en innovación.

4. Reconocer el rol de la asistencia

El sistema de financiamiento actual considera múltiples factores al momento de entregar los recursos a los establecimientos, entre ellos, la asistencia, el nivel o modalidad educativa, el estado de vulnerabilidad de los estudiantes, la ubicación geográfica de los establecimientos, entre otros. En general, los factores determinan a qué tipo de subvenciones tendrán acceso los establecimientos, por ejemplo, el estado de vulnerabilidad del estudiante determinará si el colegio puede recibir la subvención SEP en calidad de prioritario o preferente. En cambio, la asistencia como factor tiene un comportamiento diferente. Para la gran mayoría de las subvenciones, la asistencia funciona como un ponderador de cuántos recursos se van a recibir. De esta forma, las subvenciones principales se multiplican por el promedio de asistencia de los últimos tres meses.

La asistencia tiene un rol relevante en el sistema de financiamiento, ya que refleja la importancia de que los estudiantes reciban su educación de forma presencial, en donde hay una relación

directa entre asistencia y aprendizajes. Adicionalmente, el hecho de que los estudiantes asistan a los establecimientos tiene otras externalidades positivas, por ejemplo, con el programa de alimentación los estudiantes pueden acceder a un plan nutricional saludable. Así, el sistema de financiamiento incluye explícitamente a la asistencia para asegurar de que los estudiantes puedan obtener el máximo beneficio del sistema educativo.

Asimismo, la asistencia en el financiamiento refleja la tradición del sistema educativo en Chile. Este factor fue incluido a principios del siglo XX, en donde la educación en Chile enfrentaba una inasistencia creciente, a pesar de que la matrícula iba en aumento. De esta forma, y por más de cien años, el sistema de financiamiento ha incentivado a aumentar la asistencia en la educación, con el fin de buscar el mayor beneficio para los estudiantes.

A pesar de la importancia de la asistencia en el sistema educativo, desde las comunidades educativas existe una percepción de que la asistencia en el sistema de financiamiento perjudica a los establecimientos por dos razones: reduce los ingresos disponibles que tienen los establecimientos y genera variabilidad de ingresos a lo largo del año. Para el caso de la reducción de ingresos, efectivamente si un colegio tiene una asistencia menor al 100% vería disminuida la cantidad de recursos que recibiría. Esto puede llegar a ser complejo, ya que hay costos fijos que no dependen de la asistencia de los estudiantes y, además, los establecimientos tienen brechas en capacidades de administración de recursos. Para el caso de la variabilidad, los colegios argumentan que ellos no tienen la capacidad de predecir o asegurar la asistencia para meses futuros, por lo tanto, los ingresos que recibirán serían de forma variable, a pesar de que, el hecho de utilizar el promedio móvil de los últimos tres meses permite reducir la variabilidad en el factor de multiplicación en la fórmula.

De esta forma, a pesar de que incluir la asistencia en el sistema de subvenciones genera impactos positivos – mayores aprendizajes – se podría argumentar que el ponderar los recursos por la asistencia tiene un impacto no deseado – menores ingresos y variabilidad – y debería eliminarse. No obstante, los beneficios son mayores a los perjuicios que podría implicar, ya que los aprendizajes son el foco central de todo sistema educativo. Por ende, la asistencia debe seguir siendo parte relevante dentro de la fórmula de subvenciones, pero hay espacio para identificar oportunidades o soluciones alternativas para poder abordar los perjuicios sin disminuir los beneficios. Así, una opción es agregar o fortalecer un componente adicional al sistema de financiamiento que no dependa directamente de la asistencia.

Este componente tiene que ser diseñado de tal forma que aborde aquellos costos que sean fijos o que no dependan de la asistencia. Un primer ejemplo, sería diseñar un componente que esté relacionado al funcionamiento básico de un colegio y a las salas de clases que tenga. Las salas de clases, dentro de dimensiones determinadas, suelen tener los mismos costos, sin importar si está siendo usada a su máxima capacidad o no. Así, se podría construir un elemento adicional de financiamiento con la lógica de poder pagar los costos que tenga una sala de clases fija. Un segundo ejemplo, sería diseñar el nuevo componente para relacionarlo con mejoras en educación, infraestructura e innovación. Estos tres elementos suelen involucrar costos fijos y suelen no ser afectados por la cantidad de estudiantes que van a clases. De esta forma, el financiarlos sin el componente de la asistencia permitiría poder dedicarles más recursos y de forma más estable.

Adicionalmente, durante las sesiones de trabajo también se discutió sobre la conveniencia de cambiar completamente el factor de asistencia por uno con matrícula o cambiar el sistema a uno exclusivo de subsidio de la oferta. Al pasar a un sistema por matrícula se repartirían más recursos, pero se verían reducidos los esfuerzos que hacen las comunidades para incentivar la asistencia,

ya que no habría consecuencias económicas cuando los estudiantes no asistan de forma presencial. Además, estos recursos adicionales no serían repartidos de forma equitativa o a quienes más lo necesiten, sino que irían a beneficiar a los establecimientos que actualmente tienen menor asistencia.

Por otro lado, se discutió el caso de pasar a un sistema exclusivo de subsidio a la oferta, es decir que considere transferencia de recursos basada en características del colegio, sin considerar matrícula ni asistencia. En este sistema se perdería el efecto positivo de incentivar la asistencia, y además sería necesario construir un sistema de reglas específicas para asignar los recursos. No obstante, estas nuevas reglas traerían más complejidad al sistema de financiamiento más que potenciales simplificaciones.

Finalmente, se podría analizar la situación de otros países de la OCDE que tengan sistemas híbridos exitosos, es decir, que combinen aportes asignados por subsidio a la demanda y por subsidio a la oferta. Se podría estudiar qué elementos consideran dentro de las dos categorías. Además, se podría evaluar qué componentes del sistema de financiamiento han llevado a los países a fortalecer sus sistemas educativos y qué oportunidades existen para el sistema chileno.

IV. Síntesis

El trabajo de la mesa y el objetivo de este informe es analizar, a alto nivel, el sistema de financiamiento en la educación chilena, con la finalidad de identificar oportunidades de mejora. Como parte de este informe se considera e incluye el material compartido y presentado por parte de los distintos participantes de la mesa, que está adjuntado en el anexo. A continuación, se sintetizan los temas principales:

El financiamiento por subvenciones del sistema educacional chileno tiene las ventajas de ser transparente, fácil de fiscalizar y relevante al momento de asegurar la asistencia de los estudiantes. No obstante, existen oportunidades de mejoras ligadas principalmente a abordar temas de burocracia, eficiencia, incentivo a la innovación, magnitud y variabilidad de recursos recibidos.

Los temas de burocracia y eficiencia podrían ser abordados flexibilizando y simplificando el sistema, ya sea en los procesos o en las categorías de las subvenciones. Estas acciones permitirían reducir las barreras para acceder a las subvenciones, lo que implicaría que los establecimientos educativos tendrían acceso a más recursos y más autonomía para decidir sobre su uso. No obstante, se debe tener en consideración que esta flexibilización y simplificación debe venir acompañada con generar capacidades en los equipos administrativos y directivos de los establecimientos, para entregar herramientas y asegurar un uso efectivo de los recursos. Además, debe incluir el generar capacidades en los equipos fiscalizadores, con el fin de poder realizar un buen seguimiento de recursos y rendiciones en contextos menos rígidos.

Sobre la innovación, esta podría ser abordada con un componente adicional para incentivar nuevas prácticas. Este componente adicional puede ser diseñado para ser financiado por concurso, un subsidio a la demanda u otro mecanismo. El instrumento que se seleccione debe ser diseñado de tal manera que todos los establecimientos accedan de forma equitativa y recurrente a él. Igualmente, el componente debe fomentar la innovación en red y la colaboración de casos exitosos entre diferentes comunidades educativas. Al igual que para la flexibilidad y simplificación, se debe considerar que la incorporación de recursos de este tipo debe ser complementada con la formación y generación de capacidades en las comunidades y fiscalizadores, de tal forma que se asegure que los recursos sean destinados a innovación.

Respecto a la asistencia, es relevante tener presente que incluirla en el sistema de subvenciones ha permitido beneficiar a los estudiantes, ya que los establecimientos realizan esfuerzos para asegurar que la asistencia sea la máxima posible. Este efecto se puede ver empíricamente al comparar a Chile con México y Perú, en donde Chile es el único de los tres que considera un sistema de financiamiento con subsidio a la demanda ponderado por asistencia (Tabla 3, columna de subsidio a la demanda) y a su vez es el que mejor asistencia tiene en educación media (Tabla 5,

columna de porcentaje de asistencia)¹¹. Sin embargo, la asistencia puede afectar la totalidad y estabilidad de los recursos que reciben los establecimientos, a pesar de que la metodología de la asistencia móvil permite atenuar este efecto. De esta forma, con el fin de robustecer la totalidad y estabilidad de recursos entregados, se podría agregar un componente que siguiera una lógica distinta a la asistencia o incluso se podría evaluar la incorporación de componentes de sistemas híbridos exitosos, para así poder abordar de mejor forma los costos fijos de un colegio y de una sala de clases.

11. Chile tiene asistencia en educación media de 96,55%, mientras que para esta misma categoría México tiene 74,25% y Perú 87,97%.

Bibliografía

Arbour, M., Yoshikawa, H., Willett, J., Weiland, C., Snow, C., Mendive, S., ... & Treviño, E. (2016). Experimental impacts of a preschool intervention in Chile on children's language outcomes: Moderation by student absenteeism. *Journal of Research on Educational Effectiveness*, 9(sup1), 117-149.

Bertoni, E., Elacqua, G., Marottal, L., Martínez, M., Santos, H., Soares, S. (2020). *Is School Funding Unequal in Latin America? A Cross country Analysis*. BID, Education Division, Social Sector. Technical Note N° 2041.

BID (2018). Financiamiento de la educación en Chile. Informe Final

Carbonell, J. (2001). La innovación educativa hoy. En J. Carbonell, *La aventura de innovar. El cambio en la escuela*. Madrid, España: Ediciones Morata.

Carrasco, A., Treviño, E., Villalobos, C., & Wyman, I. (2019). Desafíos para el funcionamiento del financiamiento de la educación escolar a nivel local en Chile. Una mirada cualitativa. CEPPE Policy Briefs, N 23. Santiago: Centro UC de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación.

Castro, L., Cifuentes, A. (2020). *La matrícula como factor de ponderación en el pago de las subvenciones educacionales*. Biblioteca Nacional del Congreso Nacional de Chile (BCN). Extraído de: https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=76727

CIEP 2016. Gasto público para una educación de calidad. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, México 2016.

Claus, Agustín (2019). ¿Cómo y cuánto se invierte en la educación argentina?. Observatorio argentinos por la educación. Extraído de <https://argentinosporlaeducacion.org/informes>

Claus, Agustín; Sánchez, Belén (2019). El financiamiento educativo en la Argentina: Balance y desafíos de cara al cambio de década. Programa de Educación Área de Desarrollo Social. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. Extraído de <https://www.cippe.org/wp-content/uploads/2019/02/178-DT-EDU-El-financiamiento-educativo-en-la-Argentina-balance-y-desaf%C3%ADo-Claus-y-Sanchez-febrero-2019.pdf>

De Rezende, José (2020). *Financiamiento educativo en América Latina. Indicadores y análisis de algunas experiencias*. UNESCO, Análisis Comparativos de Políticas de Educación.

Dipres (2019). *Inicio /Expedientes de instituciones /Ministerio de Educación / Subsecretaría de Educación / Subsecretaría de Educación/ 2019*. Extraído de <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-14439-24532.html>

Elacqua, G., Marotta, L., Bertoni, E., Méndez, C., Westh, A., Román, A., Soares, S. (2020). *¿Es desigual el financiamiento escolar en América Latina?* División de Educación, Sector Social, BID.

EURYDICE, 2020, Early Childhood and School Education Funding. Extraído de: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-22_en

Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J., Vargas, S. (2017). *Estado de la educación en Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica.* Forge-GRADE, Perú.

IPE (2019). *Educación para todos los bolsillos.* Artículo publicado en el diario El Comercio. Marzo 11 de 2019.

Márquez (2012). El financiamiento de la educación en México: Problemas y alternativas. Perfiles educativos, 34(spe), 107-117. Recuperado en 22 de marzo de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982012000500010&lng=es&tlng=es

Marte y Domínguez (2017): "El financiamiento de la Educación pública y su impacto en la calidad educativa en México", Revista Atlante: Cuadernos de Educación y Desarrollo (septiembre 2017). En línea: <https://www.eumed.net/rev/atlante/2017/09/financiamiento-educacion-mexico.html>

MERCURIO, 2006, Pistas para consolidar escuelas de calidad. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN / Las experiencias extranjeras que podrían inspirar mayor eficiencia en Chile. Extraído de: http://economia.uc.cl/docs/sap_17_07_06.pdf

MINEDUCACION (2013). Sistema nacional de indicadores educativos para los niveles de pre-escolar, básica y media en Colombia. Disponible en https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-363305_recurso_1.pdf

MINEDUCACION (2017). Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo. Disponible en https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-363148_recurso.pdf

MINEDUCACION (2017). Informe de Gestión 2014 – 2018. https://redes.colombiaaprende.edu.co/ntg/men/pdf/INFORME_DE_GESTION_MEN_2014_%202018_%20ISBN.pdf

Ministerio de Economía y Finanzas (2020). *Presupuesto del Sector Público 2020.*

Ministry of Education (New Zealand), New Zealand Schools. Extraído de: <https://www.educationcounts.govt.nz/directories/list-of-nz-schools>

Ministry of Education (New Zealand), Resourcing – operational funding and staffing entitlements. Extraído de: <https://www.fundingcalc.minedu.govt.nz/QuarterlyFunding/Default.aspx>

Ministry of Education (New Zealand), Welcome to Ministry of Education School Funding Calculator. Extraído de: <https://education.govt.nz/school/funding-and-financials/resourcing/>

Narro; Martuscelli y Barzana (2012) Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional. [En línea]. México: Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, UNAM <<http://www.planeducativonacional.unam.mx>>

Neilson, C., Allende, C., & Gallego, F. (2019). Approximating the Equilibrium Effects of Informed School Choice.

OCDE, 2015, Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective. Extraído de: <http://www.oecd.org/education/school/Improving-Schools-in-Sweden.pdf>

OCDE, 2019, Education at a Glance, Figura C4.1. Extraído de: <https://doi.org/10.1787/888933979158>

OECD (2020), Education at a Glance 2020: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69096873-en>

ONU (2020). *Aprueban subvenciones para los niños migrantes venezolanos y de sus comunidades puedan estudiar*. Nwes.un.org.

Poder Legislativo Argentino (2006) Ley 26.075 de Financiamiento Educativo. Extraída de https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_argentina_0848.pdf

RIJKOVEREHEID, 2020, Toelichting herverdeeeffectenmodel en totstandkoming bedragen voor de vereenvoudiging bekostiging PO; Extraído de: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/10/22/herverdeeeffectenmodel-en-totstandkoming-bedragen-voor-de-vereenvoudiging-bekostiging-po>

SEP 2018. Lineamientos de operación del Fondo para Fortalecer la Autonomía de Gestión en planteles de educación media superior 2018. Secretaría de Educación Pública, México 2018.

UNESCO (2020). Análisis Comparativos de Políticas de Educación. Financiamiento educativo en América Latina: Indicadores y algunas experiencias. Extraído de <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/Financiamiento%20educativo%20en%20América%20Latina.%20Indicadores%20y%20análisis%20de%20algunas%20experiencias.pdf>

UNESCO 2020. Financiamiento educativo en América Latina: indicadores y análisis de algunas experiencias. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Buenos Aires, Argentina.

Anexos

Durante las sesiones, los participantes realizaron presentaciones sobre el sistema de financiamiento escolar actual en Chile.

De esta forma, se expuso evidencia basada en datos y hechos históricos para caracterizar y proponer mejoras al sistema de financiamiento escolar. Las presentaciones son consideradas parte del informe y se adjuntan a continuación.

Con respecto a la presentación del colegio de profesores, esta no fue compartida en el plazo de la elaboración del informe, por lo tanto, no se encuentra incluida en este informe.

1. Antecedentes históricos de Chile de subvenciones	30
2. Revisión de sistemas de financiamiento internacionales	37
3. Marco Actual	46
4. Presentación Acción Educar	51
5. Presentación Centro de CLAPES UC	53
6. Presentación Centro de Políticas Públicas UC	57
7. Presentación Educación 2020	63

1. Antecedentes históricos de Chile de subvenciones



Sesión I - Antecedentes del sistema de subvenciones escolares en Chile

Jueves 18 de Marzo, 2021
Mesa de Financiamiento de la Educación

1

1

Objetivo para hoy

- 1 Revisar **antecedentes históricos del sistema de subvenciones** de la educación en Chile
- 2 Analizar **principales hitos**
- 3 Revisar como varía la **lógica de cálculo** del sistema de subvenciones

2

2

Agenda de la sesión

- 1 **Visión general**
- 2 Antecedentes históricos del **origen de la política** de subvención
- 3 **1907 – 1973:** Consolidación de la asistencia media como factor de cálculo para la subvención
- 4 **1974 – 1980:** Asistencia media y matrícula como factores de cálculo para la subvención
- 5 **1980 – Presente:** Retoma del patrón histórico
- 6 **Síntesis de antecedentes históricos** del sistema de subvenciones

3

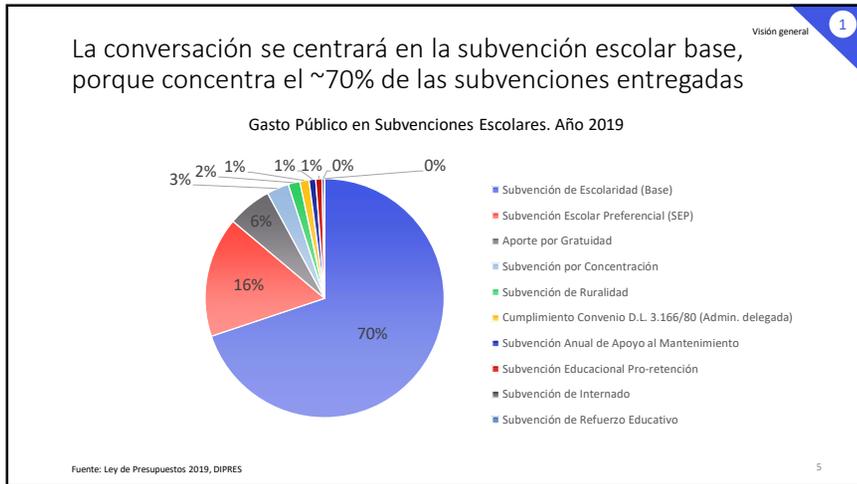
3

Agenda de la sesión

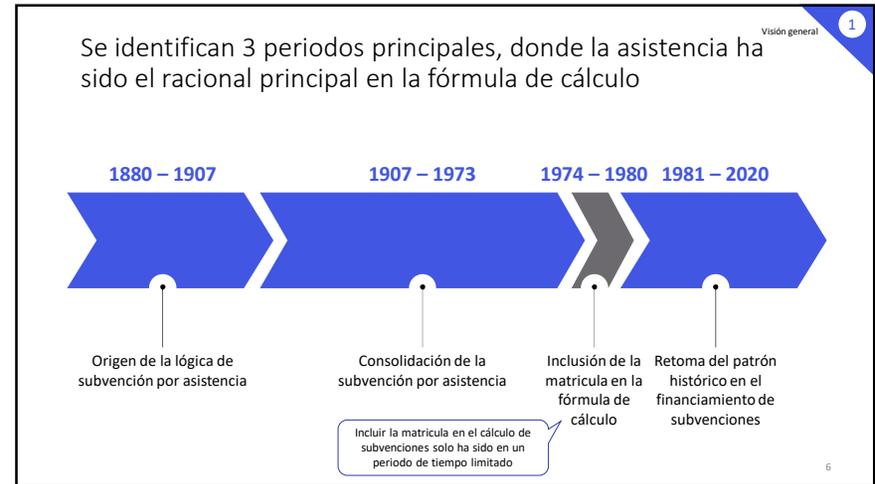
- 1 **Visión general**
- 2 Antecedentes históricos del origen de la política de subvención
- 3 1907 – 1973: Consolidación de la asistencia media como factor de cálculo para la subvención
- 4 1974 – 1980: Asistencia media y matrícula como factores de cálculo para la subvención
- 5 1980 – Presente: Retoma del patrón histórico
- 6 Síntesis de antecedentes históricos del sistema de subvenciones

4

4



5



6

Agenda de la sesión

- Visión general
- Antecedentes históricos del origen de la política de subvención
- 1880 – 1973: Consolidación de la asistencia media como factor de cálculo para la subvención
- 1974 – 1980: Asistencia media y matrícula como factores de cálculo para la subvención
- 1980 – Presente: Retoma del patrón histórico
- Temas de actualidad: Evolución del sistema de subvenciones

7

Origen de la política 2

A finales del s. XIX y principios del s. XX la educación creció en relevancia a pesar de que el ausentismo aumentó

Posterior a la Guerra del Pacífico la educación aumenta su importancia... ...pero la educación se vio frenada por el aumento de ausentismo y deserción.

- Se consolida como el sector más relevante de las **funciones sociales del Estado**
- Aumenta desde un 5,4% del presupuesto en 1882 hasta un **14,2% en 1930**
- En el mismo periodo de tiempo, la cobertura se incrementa pasando de una **matrícula del 16% al 63,3%** de la población escolar
- Esta relevancia llevó a **formalizar el proceso de financiamiento y subvención** de la educación.

Asistencia media escolar

Año	Asistencia media escolar (%)
1893	71%
1897	60%

Fuente: Serrano, et al. 2012; Bernasconi, et al. 2018; Serrano, et al. 2012

8

Origen de la política 2

Para abordar el ausentismo se implementaron 3 medidas principales sobre el sistema escolar

Visitas

- En 1902 se establece que se implementarán visitas a los establecimientos subvencionados
- Se dará cuenta de las visitas al congreso

Subvención por asistencia

- En 1907 se dispone la suma de \$25 pesos anuales por cada alumno de asistencia media a los establecimientos de instrucción primaria

Definición de requisitos

- En 1908 se establecen los requisitos para renovar u obtener subvención
 - Condiciones sanitarias básicas
 - Profesores contarán con la acreditación de formación
 - Se debía enseñar Lectura, Escritura, Aritmética Elemental y Historia & Geografía de Chile
 - Funcionamiento de 150 o más días al año
 - Debían ser inspeccionadas

Fuente: Bernasconi, et al. 2018; Serrano, et al. 2012; Aedo-Richmond, 2012 9

Agenda de la sesión

1. Vista general
2. Antecedentes históricos del origen de la política de subvención
- 3. 1907 – 1973: Consolidación de la asistencia media como factor de cálculo para la subvención**
4. 1974 – 2000: Asistencia media y matrícula como factores de cálculo para la subvención
5. 2000 – Presente: Historia del pacto educativo
6. Sistema de subvenciones actuales del sistema de subvenciones

10

9

10

1907 – 1973 3

En 1907-1973 se establecieron 2 momentos claves para consolidar la asistencia como factor de cálculo de subvenciones

Ley de Educación Primaria Obligatoria (1920, Ley N°3.654)

Se legisla sobre la obligatoriedad de la instrucción primaria, Estado docente, la libertad de enseñanza, y el derecho preferente de los padres

Adicionalmente se define los establecimientos que son sujetos de subvención

En el periodo de 1951 a 1961 se amplía el concepto de subvención

4 hitos relevantes extienden el concepto de subvención con lógica de asistencia a la educación secundaria

- 1951, Ley N°9.864
- 1952, Ley N°10.343
- 1958, Ley N°12.875
- 1961, DFL N°1-2155

Fuente: Serrano, et al. 2012; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020 11

11

1907 – 1973 3

La Ley de Educación Primaria Obligatoria legisla sobre aspectos claves de la educación y define los EE sujetos a subvención

La ley legisla sobre aspectos claves de la educación

- La **escuela se definió como obligatoria**
- Los padres podían cumplir esa obligación en un **establecimiento público o privado**
- Las **subvenciones a las particulares gratuitas se mantenían**
- La subvención del estado se establece en **\$25 pesos por alumno de asistencia media**

La Ley es refundida en 1930 en el decreto DFL N°5291, manteniendo el concepto de subvención por asistencia media

La ley describe qué EE que pueden recibir subvenciones

Municipalidades:

- Deben carecer de rentas suficientes para sostener el número de escuelas comunales que les corresponda mantener según el Consejo de Educación Primaria

Los propietarios y los industriales:

- Cuando los sostenedores son obligados por ley a mantener los establecimientos

Los establecimientos de educación primaria general o vocacional:

- Sean sostenidos por instituciones de beneficencia, sociedades de cualquier clase, particulares o con emolumentos de los padres de familia

Fuente: Serrano, et al. 2012; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020 12

12

En el periodo de 1951 a 1961 se extiende la subvención por concepto de asistencia a la educación secundaria en 4 hitos

1907 – 1973 3

- 1951 Se incorporan establecimientos de educación secundaria, profesional y normal **particulares gratuitos** y se **ajusta el valor de la subvención** por estudiantes (Ley N°9.864)
- 1952 **Particulares no contemplados en la Ley N°9.864**
- 1958 Establecimientos con cursos **gratuitos intensivos de educación fundamental en los ámbitos agrícolas, técnicos o industriales** (Ley N°12.875)
- 1961 **Particulares de enseñanza secundaria, normal, comercial, agrícola, industrial y técnica femenina**, con una subvención equivalente a las Leyes N°9.864 y N°10.343 (DFL N°1-2155)

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020

13

13

Agenda de la sesión

- 1 Valor general
- 2 Antecedentes históricos del origen de la política de subvención
- 3 1907 – 1973: Consolidación de la asistencia media como factor de cálculo para la subvención
- 4 **1974 – 1980: Asistencia media y matrícula como factores de cálculo para la subvención**
- 5 1980 – presente: Historia del período histórico
- 6 Sistema de subvenciones múltiples del sistema de subvenciones

14

14

En el periodo de 1974-1978 se incluye el concepto de matrícula en la fórmula de cálculo de las subvenciones

1974 – 1980 4

Decreto Ley N° 456, 1974: Incorpora el concepto de matrícula

- **Deroga las leyes** que ampliaron el concepto de asistencia entre 1951 y 1961
- Se establece el valor unitario de subvención por estudiante
- **Se establece la fórmula de cálculo:**
 - La subvención será el promedio simple entre la matrícula y la asistencia
 - Si la matrícula y asistencia difieren en un 20% o más, la subvención será la asistencia más un 20% adicional

Decreto Ley N° 2.438, de 1978 : Limita el concepto de matrícula

- Establece un nuevo valor unitario anual de la subvención por alumno para cada especialidad de la enseñanza
- **Se ajusta la fórmula de cálculo:**
 - La subvención será el promedio simple entre la matrícula y la asistencia
 - Si la matrícula y asistencia difieren en un 10% o más, la subvención será la asistencia más un 10% adicional
 - De esta forma se limita el efecto de la matrícula y se da más relevancia a la asistencia

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020

15

15

El cambio de 1978 devuelve parte de la importancia a la asistencia por sobre la matrícula

1974 – 1980 4

Subvenciones en 1974

Matrícula	Asistencia media efectiva	Promedio (semi suma)	Estudiantes para la subvención
100	90	95	95
100	80	90	90
100	70	85	84 ¹
100	60	80	72 ¹

Subvenciones en 1978

Matrícula	Asistencia media efectiva	Promedio (semi suma)	Estudiantes para la subvención
100	90	95	95
100	80	90	88 ²
100	70	85	77 ²
100	60	80	66 ²

Notas: 1. subvención regida por la asistencia más un 20%; 2. Subvenciones regidas por la asistencia más un 10%

16

16

1974 - 1980 4

1974: Para un caso de una matrícula de 100 estudiantes y una asistencia de 90, la subvención será por 95

Matrícula de 100 estudiantes + Asistencia promedio de 90 estudiantes > Subvención se paga por 95 estudiantes (promedio simple)

Se considera el promedio

17

1974 - 1980 4

1974: Para un caso de una matrícula de 100 estudiantes y una asistencia de 80, la subvención será por 90

Matrícula de 100 estudiantes + Asistencia promedio de 80 estudiantes > Subvención se paga por 90 estudiantes (promedio simple)

Se considera el promedio

18

1974 - 1980 4

1974: Para un caso de una matrícula de 100 estudiantes y una asistencia de 70, la subvención será por 84

Matrícula de 100 estudiantes + Asistencia promedio de 70 estudiantes > Subvención se paga por 84 estudiantes (asistencia +20%)

Se considera solo asistencia

19

1974 - 1980 4

1978: Para un caso de una matrícula de 100 estudiantes y una asistencia de 90, la subvención será por 95

Matrícula de 100 estudiantes + Asistencia promedio de 90 estudiantes > Subvención se paga por 95 estudiantes (promedio simple)

Se considera el promedio

20

17

18

19

20

1974 - 1980

4

1978: Para un caso de una matrícula de 100 estudiantes y una asistencia de 80, la subvención será por 88

Matrícula de 100 estudiantes

Asistencia promedio de 80 estudiantes

Se considera solo asistencia

Subvención se paga por 88 estudiantes (asistencia +10%)

21

1974 - 1980

4

1978: Para un caso de una matrícula de 100 estudiantes y una asistencia de 70, la subvención será por 77

Matrícula de 100 estudiantes

Asistencia promedio de 70 estudiantes

Se considera solo asistencia

Subvención se paga por 77 estudiantes (asistencia +10%)

22

21

22

Agenda de la sesión

1. Vision general
2. Antecedentes históricos del origen de la política de subvención
3. 1967 - 1973: Consolidación de la asistencia media como factor de cálculo para la subvención
4. 1974 - 1980: Asistencia media y matrícula como factores de cálculo para la subvención
5. 1980 - Presente: Retoma del patrón histórico
6. Sistema de establecimientos educativos del sistema de subvenciones

23

1980 - Presente

5

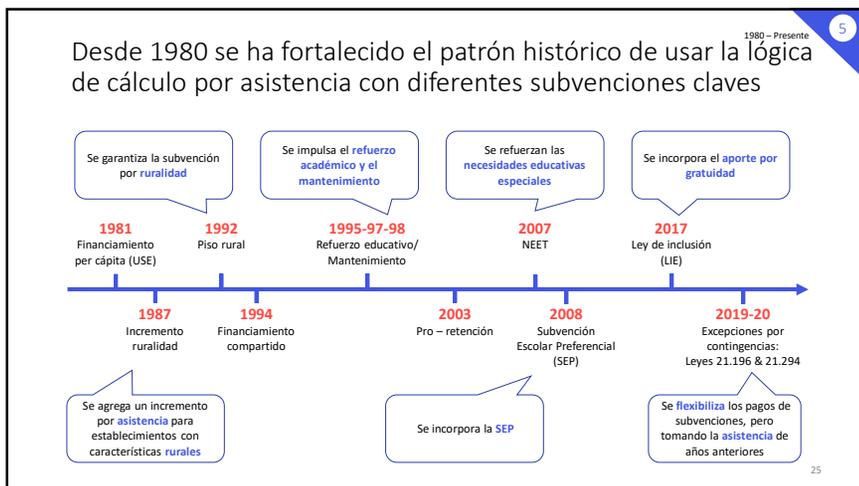
El decreto Ley N°3.476 en 1980, redefine 5 elementos relevantes para las subvenciones, volviendo a la lógica de asistencia

- Omite el factor matrícula en la lógica de subvención, **retomando el patrón histórico de la lógica de asistencia** como la medida única (mes precedente al pago)
 - Deroga expresamente el Decreto de ley N°2.438, de 1978
 - Elemento más relevante para el financiamiento*
- Impulsa y extiende la **municipalización de la educación**
- Define los **requisitos** que los establecimientos de enseñanza deberán cumplir para que puedan impetrar el beneficio de la subvención
- Establece un **nuevo valor unitario** mensual de la subvención por alumno para cada especialidad de la enseñanza, basado en unidades tributarias
- Incrementa **porcentaje de asignación de zona** establecido para el sector fiscal según la localidad que esté el establecimiento

24

23

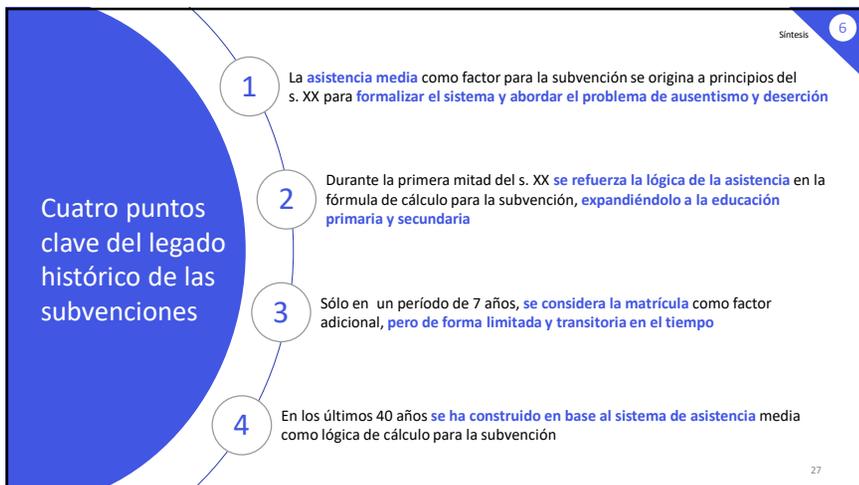
24



25



26



27



28

2. Revisión de sistemas de financiamiento internacionales



Sesión II – Revisión de sistemas de financiamiento internacionales

Jueves 25 de Marzo, 2021
Mesa de Financiamiento de la Educación

1

Objetivos para hoy

- 1 Revisar **sistemas de financiamiento internacionales**
- 2 Analizar como varían los **resultados educativos según estructura de financiamiento**

2

Agenda de la sesión

- 1 Financiamiento escolar en **Chile**
- 2 Países **latinoamericanos**
- 3 Países **no latinoamericanos**
- 4 Revisión de **cuadros comparativos**
- 5 Comparar **resultados educativos** según tipo de estructura de financiamiento

3

Agenda de la sesión

- 1 Financiamiento escolar en **Chile**
- 2 Países **latinoamericanos**
- 3 Países **no latinoamericanos**
- 4 Revisión de **cuadros comparativos**
- 5 Comparar **resultados educativos** según tipo de estructura de financiamiento

4

1

2

3

4

Marco regulatorio en Chile

Para recibir recursos del estado en educación escolar se debe contar con **Reconocimiento Oficial**, esto implica:

- Contar con un **sostenedor** o representante legal
- **Cumplimiento** de estándares, bases, reglamentos y normas
- Contar con **personal** docente y asistente idóneo, según nivel y modalidad de enseñanza
- Acreditar **infraestructura y capital mínimo** según matrícula proyectada:

Matrícula proyectada en cantidad de alumnos	Monto a acreditar en Unidades de Fomento (UF)
0-100	100
101-200	150
201-400	300
401-600	1000
601 o más	1400

- Financiamiento destinado a **finés educativos**.
- Contar con al menos **15% de matrícula prioritaria**, salvo que no se haya presentado.
- Mínimo 1 y máximo 45 **alumnos por sala** de clases.
- Acreditar que **inmueble** es de su propiedad (libre de gravámenes) o lo usa en comodato.

Chile 1

5

Otros tipos de financiamiento:



Personas jurídicas

- Recursos propios de los sostenedores.
- Donaciones monetarias o en especies: Ley 19.247 de 1993 permite rebaja como crédito contra impuesto.



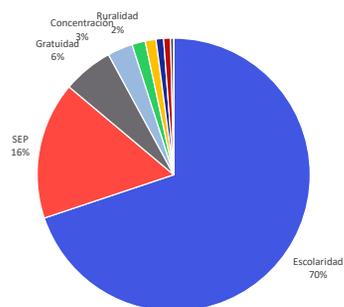
Familias

- Aportes voluntarios y no regulares para actividades extracurriculares.
- Financiamiento Compartido. Eliminación paulatina mediante su congelamiento y aumento de subvenciones

Chile 1

6

Distribución de financiamiento por subvenciones en base a asistencia promedio de alumnos matriculados y valor de la USE



Total Subvenciones 2019. Centro de Estudios Ministerio de Educación.

Descripción	%
Escolaridad (*)	70%
SEP	16%
Gratuidad	6%
Concentración	3%
Ruralidad	2%
D.L. 3166/80	1%
Apoyo al Mantenimiento	1%
Pro-retención	1%
Internado	0%
Refuerzo Educativo	0%

(*) Incluye asignaciones por Programa de Integración Escolar (PIE) dado que esta solo modifica el factor USE. En general corresponde al 9,5% de subvenciones totales, o 13,6% de subvención por escolaridad.

Chile 1

7

... pero también existen fondos públicos que se asignan de manera directa a los establecimientos.

Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP)



Informática Educativa en Escuelas y Liceos



Apoyo al Deporte y la Recreación



Mejoramiento de Infraestructura Escolar Pública



Centro de Recursos de Lectura, Aprendizaje y Bibliotecas



Textos para la Educación Escolar



Equipamiento de Establecimientos de Educación TP



Refuerzo Educativo



Chile 1

8

Agenda de la sesión

1. Financiación educativa en Chile
2. Países latinoamericanos
3. Países no latinoamericanos
4. Necesidad de cambios estructurales
5. Comparar resultados educativos según tipo de estructura de financiamiento

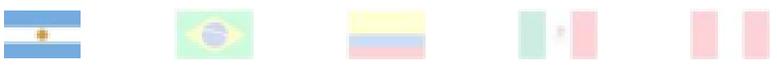
9

Latinoamericanos 2

ARGENTINA	BRASIL	COLOMBIA	MÉXICO	PERÚ
45,2 millones hab.	212,2 millones hab.	51,0 millones hab.	128,6 millones hab.	33,1 millones hab.
US\$ 20.370 PIB p/c	US\$ 14.563 PIB p/c	US\$ 16.265 PIB p/c	US\$ 18.800 PIB p/c	US\$ 14.999 PIB p/c
0,845 IDH	0,765 IDH	0,767 IDH	0,779 IDH	0,777 IDH
41,4 GINI	53,9 GINI	50,4 GINI	42,6 GINI	35,0 GINI

10

Latinoamericanos 2

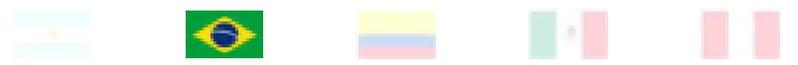


ARGENTINA

- En 2010 se establece por Ley un gasto mínimo de **6% del PIB** para educación.
- Cerca del **70% del presupuesto** educativo se destina a educación superior. Distribución del 30% restante:
 - 44%
 - 46%
 - 10%
- Alta **responsabilidad de provincias** en la provisión y financiamiento educativo.
- Coparticipación Federal de Impuestos consta de **dos etapas**: primaria (Estado nacional) y secundaria (Provincias)
- Ley de Financiamiento Educativo**: matrícula (80%), ruralidad (10%) y participación de población no escolarizada (10%)

11

Latinoamericanos 2



BRASIL

- Responsabilidad compartida** entre República Federal, municipios (parvularia y primer ciclo básico) y estados (segundo ciclo básico y media)
 - FUNDEB** (Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valorización de Profesionales) es el principal mecanismo de financiamiento.
-
- ```

 graph LR
 A[Government Building] --> B[Coin]
 B --> C[Government Building]
 C --> D[School Building]

```
- Distribución** en base a matrícula del Censo Escolar y tipo de estudiante.
  - Piso **mínimo de transferencia** de lo recaudado ha ido aumentando: 10% en 2019, 15% en 2021 y 23% en 2026.
  - Gobierno federal transfiere **complementos**.

12

Latinoamericanos 2



### COLOMBIA

- Financiamiento principalmente desde el gobierno central, administrado de forma descentralizada por **Entidades Territoriales Certificadas (ETC)**.
- Provisión **principalmente pública**. Oferta privada mediante concesiones, prestación de servicios y administración de servicios educativos.
- Financiamiento compuesto por **Transferencias y Sistema General de Participaciones (SGP)**:
  - Prestación (96%)
    - Población atendida: Asignación por alumno según valor estudiante (ruralidad, etnias, pobreza, escalafón docente, nivel educativo, etc.)
    - Complemento: Pago insuficiente a docentes.
    - Cancelaciones: Pago de pensiones
  - Calidad (4%)
    - Matrícula: Necesidades, atención y desempeño.
    - Gratuidad: Matrícula, ruralidad y desempeño.

13

Latinoamericanos 2

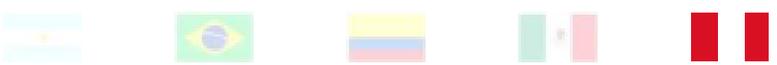


### MÉXICO

- 86,7% de financiamiento de educación proviene de **fondos públicos**.
- La prestación de servicios educativos es **responsabilidad de autoridades educativas federales y locales**, pero la provisión federal se da principalmente a través de la Secretaría de Educación Pública.
- “Falta de **reglas precisas y transparentes** para la asignación, distribución y uso de recursos” (Marte y Domínguez, 2017)
- Mayor parte del financiamiento proviene desde el **gobierno federal** a través de:
  - Fondo de Aportaciones para Educación Básica (FAEB)
  - Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
  - Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
- Otros programas: Escuelas de calidad y Fondo para fortalecer la autonomía de gestión.

14

Latinoamericanos 2



### PERÚ

- Distribución regional de recursos **no está definida legalmente**.
- Transferencias **discrecionales** y en base a la “historia”.
- Financiado por **transferencias del gobierno central**: recursos ordinarios, recursos determinados y recursos directamente recaudados.



Gobierno central → 175 Unidades Ejecutoras Regionales → Escuelas

- Programa **La educación no puede esperar**, coordinado por el Fondo de las Naciones Unidas, para apoyo a estudiantes migrantes. (27,2 millones de dólares)

15

## Agenda de la sesión

1. Financiación educativa en Chile
2. Política de inclusión educativa
- 3. Países no latinoamericanos**
4. Servicios de calidad comparativa
5. Campaña resultados educativos según tipo de institución de financiamiento

16

No Latinoamericanos 3

|  |  |  |  |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| BÉLGICA                                                                           | DINAMARCA                                                                         | PAÍSES BAJOS                                                                      | SUECIA                                                                            | NUEVA ZELANDA                                                                     |
| 11,6 millones hab.                                                                | 5,8 millones hab.                                                                 | 17,3 millones hab.                                                                | 10,3 millones hab.                                                                | 5,0 millones hab.                                                                 |
| US\$ 48.258 PIB p/c                                                               | US\$ 45.536 PIB p/c                                                               | US\$ 56.435 PIB p/c                                                               | US\$ 53.077 PIB p/c                                                               | US\$ 40.118 PIB p/c                                                               |
| 0,931 IDH                                                                         | 0,940 IDH                                                                         | 0,944 IDH                                                                         | 0,945 IDH                                                                         | 0,931 IDH                                                                         |
| 25,6 GINI                                                                         | 27,5 GINI                                                                         | 26,9 GINI                                                                         | 27,0 GINI                                                                         | 34,9 GINI                                                                         |

17

No Latinoamericanos 3

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |  |  |  |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| BÉLGICA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Cada comunidad (flamenca, francesa y alemana) tiene su propio <b>Ministerio de Educación y sistema de financiamiento</b>.</li> <li>Comunidad flamenca:</li> <li>En todo el sistema operan el fondo de operaciones:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Diferencias objetivas: porcentaje extra (3,0% - 4,5%) del fondo de operaciones para cubrir costos por libertad de elección.</li> <li>Características de los estudiantes: lenguaje, educación de la madre, elegibilidad y lugar de residencia</li> <li>Características de la escuela: nivel educativo.</li> <li>Salarios de personal: pagado directamente por la autoridad de la comunidad en base a horas, tamaño escuela, ruralidad, características de los estudiantes y si viven con familia.</li> <li>Gastos de Capital</li> </ul> </li> </ul> |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     |                                                                                     |

18

No Latinoamericanos 3

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |  |  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| DINAMARCA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Cuentan con <b>provisión mixta</b>, pero escuelas privadas pueden cobrar mensualidades y recibir financiamiento del estado.</li> <li>En base a cantidad de <b>alumnos y diferencia de recursos</b> de instituciones públicas y privadas.</li> <li>Escuelas públicas <b>son gratuitas y financiadas por municipios</b> principalmente a discreción.</li> <li>Educación <b>media financiada por gobierno central</b> según cantidad de estudiantes y cursos inscritos.</li> <li>Sistema de <b>"taxímetro"</b> (sistema de subsidio a la demanda) para cubrir gastos de infraestructura, mantenimiento, arriendo e impuestos.</li> <li>Subvenciones especiales:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Estudiantes con necesidades educativas</li> <li>Provisión de más de un idioma</li> </ul> </li> </ul> |                                                                                   |                                                                                   |                                                                                   |

19

No Latinoamericanos 3

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |  |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| PAÍSES BAJOS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                     |                                                                                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Alta <b>provisión subvencionada</b> (70% aproximadamente)</li> <li>Escuelas públicas y subvencionadas reciben un <b>financiamiento equivalente</b>: mismas reglas y montos.</li> <li>Fondos que <b>varían con matrícula</b>:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Fondo base por alumno</li> <li>Fondo de rendimiento</li> <li>Fondo por inmigrantes (NOAT)</li> </ul> </li> <li>Fondos que <b>no varían con matrícula</b>:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Fondos base por escuela</li> <li>Fondo para escuelas pequeñas: Base más reducción parcial</li> <li>Fondo mínimo por escuela: Entrega de un piso</li> </ul> </li> </ul> |                                                                                     |                                                                                     |

20

No Latinoamericanos 3



### SUECIA

- Provisión principalmente **pública y descentralizada** (municipal)
- Desde 1992 las escuelas subvencionadas pueden recibir **financiamiento estatal por alumno similar** al de establecimientos públicos
- Inicialmente la provisión subvencionada estaba ligada a organizaciones religiosas o filosóficas, pero **ingresaron escuelas privadas con fines de lucro**.
- Las escuelas privadas **no pueden cobrar copago ni seleccionar** a estudiantes.
- Las municipalidades de **residencia** son las que pagan la subvención.
- Existe **libertad municipal** para decidir no pagar a una escuela subvencionada o si una escuela debe recibir mayor financiamiento por motivos socioeconómicos, pero no es una práctica común.

No Latinoamericanos 3



### NUEVA ZELANDA

- 83% de establecimientos públicos, 13% subvencionados y 27% en zonas rurales.
- Fondos que crecen **linealmente** con la matrícula:
  - Fondo por **estudiante**: matrícula y nivel
  - Fondo para **profesores**: mediante fórmula parametrizada.
  - Fondo de **apoyo al aprendizaje**: matrícula y decil socioeconómico del establecimiento.
  - Fondo para **TIC**: base fija y variable según estudiantes
  - Fondo para **educación especial**: posibilidad de postular a recursos adicionales
  - Fondo de **aislamiento**: en base a distancia a centro urbano más cercano.
  - Fondo **focalizado** para logro educacional: Depende del decil (1 a 9) del establecimiento.
- Fondos **fijos o escalonados**:
  - Fondo **basal**: tipo de escuela y disminución escalonada según matrícula.
  - Fondo para **calefacción, luz y agua**: gasto de los últimos 3 años.
  - Fondo de **mantención** de la propiedad: superficie y edificios.

21

22

No Latinoamericanos 3

### Otros países adicionales...

| ESPAÑA              | FRANCIA             | JAPÓN               |
|---------------------|---------------------|---------------------|
| 47,5 millones hab.  | 65,0 millones hab.  | 126,2 millones hab. |
| US\$ 41.736 PIB p/c | US\$ 47.223 PIB p/c | US\$ 44.426 PIB p/c |
| 0,904 IDH           | 0,901 IDH           | 0,919 IDH           |
| 33,0 GINI           | 29,2 GINI           | 33,9 GINI           |

23

No Latinoamericanos 3

### Otros países adicionales...



### ESPAÑA

- Estado establece el presupuesto de educación entre distintas etapas educativas y define monto para cada comunidad autónoma, la cual gestiona en base a transferencias y recursos propios.
- Los montos transferidos se definen en base a la "unidad escolar" (grupo de estudiantes atendidos por un profesor), lo cual corresponde a un nivel educativo determinado. Para la definición de estos fondos se considera: salario de docentes y gastos variables asociados a la provisión de la unidad.
- Centros privados concertados son aprobados por 6 años en primaria y 4 en el resto de los niveles, siempre y cuando:
  - Aplique los mismos criterios de admisión que los centros públicos.
  - Seleccione a profesores mediante procedimiento determinado por autoridad.
  - Tenga una proporción alumno/docente inferior a la definida por la autoridad.
- La educación en los centros privados concertados tiene dos modalidades:
  - General: Financiado totalmente con fondos públicos y debe impartir enseñanza gratuita.
  - Singular: Financiado parcialmente con fondos públicos y puede recibir financiación complementaria que no puede superar la cuantía fijada para cada nivel.

23

24

## Otros países adicionales...

No Latinoamericanos

3



### FRANCIA

- Educación primaria financiada por Comunas (ayuntamiento) en base a *taxe d'habitation*.
- Educación secundaria baja financiada por Consejo Departamental y Secundaria alta financiada por Consejo Regional mediante impuestos de empresas, subvenciones estatales y otros impuestos.
- Ayuntamientos son responsables de sueldos de personal no docente, construcción, mantenimiento y funcionamiento de escuelas. Gobierno central paga los salarios docentes.
- Presupuesto de educación está organizado en programas (asignaciones para ejecución de acciones con un fin específico) y misiones (conjunto de programas).
- Para cada programa se asigna un indicador de desempeño que posteriormente es presentado en un informe anual, y la misión es la unidad de votación del presupuesto por parte del parlamento.
- Financiamiento de empresas proviene del impuesto al aprendizaje (0,68%) y Contribución de aprendizaje suplementario para empresas con más de 250 empleados. En este último, es mayor mientras menos jóvenes tenga en modalidad trabajo-estudio.

25

## Otros países adicionales...

No Latinoamericanos

3



### JAPÓN

- Tres niveles de gobierno:
  - Nacional: Ministerio de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología. Responsable principal, estándares curriculares, profesión docente y requisitos para creación de escuelas.
  - Prefectural: 47 Juntas de Educación (5 miembros designados por el gobernador). Responsable de nombrar maestros de educación básica, financiar municipios, nombrar al superintendente de educación a nivel de prefectura y operar las escuelas de educación media.
  - Municipal: Más de 3 mil Juntas de Educación (3-5 miembros designados por el alcalde). Recomiendan maestros a la junta de educación de la prefectura, eligen libros de texto, velan por desarrollo profesional y supervisan operaciones de escuelas.
- Educación básica y media son gratuitas, pero quienes tienen altos ingresos deben pagar matrícula.
- En educación pública el gobierno nacional paga 1/3 de salario docente (el resto es pagado por prefecturas), mientras que en educación privada el gobierno paga el 50%.
- Escuelas privadas reciben subvención de capital por costos específicos (nuevos edificios y equipos)

26

## Agenda de la sesión

1. Finanzamiento educativo en Chile

2. Países latinoamericanos

3. Países no latinoamericanos

4. Revisión de cuadros comparativos

5. Comparar resultados educativos según tipo de sistema de financiamiento

27

## Al parecer no existe una fórmula única para fomentar una mayor presencia de la matrícula pública.

Cuadros comparativos

4

| País          | Caracterización sistema educativo |                               |                |                     | Indicadores sistema educativo |                        |                          |                        |                   |                        |
|---------------|-----------------------------------|-------------------------------|----------------|---------------------|-------------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------|------------------------|
|               | ¿Tiene subsidio a la oferta?      | ¿Tiene subsidio a la demanda? | ¿Tiene copago? | ¿Permite selección? | % matrícula 1°-6° básico      |                        | % matrícula 7°-8° básico |                        | % matrícula media |                        |
|               |                                   |                               |                |                     | Pública                       | Privada con subvención | Pública                  | Privada con subvención | Pública           | Privada con subvención |
| Chile         | Sí                                | Sí                            | Sí             | No                  | 37,4                          | 53,3                   | 41,3                     | 50,3                   | 36,5              | 54,8                   |
| Argentina     | No                                | Sí                            | Sí             | Sí                  | S/I                           | S/I                    | S/I                      | S/I                    | S/I               | S/I                    |
| Brasil        | No                                | Sí                            | Sí             | Sí                  | 81,8                          | S/I                    | 86,1                     | S/I                    | 86,2              | S/I                    |
| Colombia      | Sí                                | Sí                            | Sí             | No                  | 80,3                          | S/I                    | 81,6                     | S/I                    | 74,4              | S/I                    |
| México        | No                                | No                            | Sí             | Sí                  | 90,4                          | S/I                    | 89,9                     | S/I                    | 81,9              | S/I                    |
| Perú          | No                                | No                            | Sí             | Sí                  | S/I                           | S/I                    | S/I                      | S/I                    | S/I               | S/I                    |
| Bélgica       | Sí                                | Sí                            | No             | No                  | 45,8                          | 53,5                   | 41,4                     | 58,1                   | 41,1              | 58,3                   |
| Dinamarca     | Sí                                | Sí                            | Sí             | S/I                 | 82,9                          | 16,9                   | 69,9                     | 29,5                   | 96,3              | 3,4                    |
| Países Bajos  | Sí                                | Sí                            | No             | Sí                  | 99,6                          | S/I                    | 98,4                     | S/I                    | 88,7              | S/I                    |
| Suecia        | No                                | Sí                            | No             | No                  | 89,4                          | 10,6                   | 82,7                     | 17,3                   | 81,7              | 18,3                   |
| Nueva Zelanda | Sí                                | Sí                            | Sí             | S/I                 | 98,1                          | 0                      | 94,8                     | 0                      | 86,6              | 8,0                    |
| España        | No                                | Sí                            | Sí             | Sí                  | 68,5                          | 27,6                   | 67,6                     | 28,5                   | 71,9              | 19,2                   |
| Francia       | No                                | No                            | Sí             | No                  | 85,0                          | 14,6                   | 77,8                     | 21,8                   | 71,1              | 28,3                   |
| Japón         | Sí                                | No                            | Sí             | No                  | 98,8                          | S/I                    | 92,8                     | S/I                    | 66,6              | S/I                    |

28

27

28

También se observan resultados similares para distintas estructuras de financiamiento dentro de cada región

Cuadros comparativos 4

| País          | Indicadores sistema educativo |                        | Resultados           |                   |                   |                              |
|---------------|-------------------------------|------------------------|----------------------|-------------------|-------------------|------------------------------|
|               | Gasto público como % PIB      | Ratio alumno / docente | PISA Matemática 2018 | PISA Lectura 2018 | PISA Ciencia 2018 | % asistencia educación media |
| Chile         | 4,05                          | 19,4                   | 417                  | 452               | 444               | 96,55                        |
| Argentina     | 3,80                          | -                      | -                    | -                 | -                 | -                            |
| Brasil        | 4,80                          | 23,9                   | 384                  | 413               | 404               | 88,04                        |
| Colombia      | 3,76                          | 23,3                   | 391                  | 412               | 413               | 85,13                        |
| México        | 3,61                          | 26,4                   | 409                  | 420               | 419               | 74,25                        |
| Perú          | 3,15                          | -                      | -                    | -                 | -                 | 87,97                        |
| Bélgica       | 4,96                          | 12,8                   | 508                  | 493               | 499               | -                            |
| Dinamarca     | 5,36                          | 11,9                   | 509                  | 501               | 493               | -                            |
| Países Bajos  | 3,59                          | 16,4                   | 519                  | 485               | 503               | -                            |
| Suecia        | 5,77                          | 13,6                   | 502                  | 506               | 499               | -                            |
| Nueva Zelanda | 4,79                          | 16,8                   | 519                  | 506               | 503               | -                            |
| España        | 3,27                          | 13,6                   | 481                  | -                 | 483               | -                            |
| Francia       | 4,23                          | 19,2                   | 495                  | 493               | 493               | -                            |
| Japón         | 2,55                          | 16,2                   | 527                  | 504               | 529               | -                            |

29

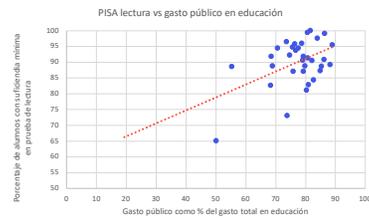
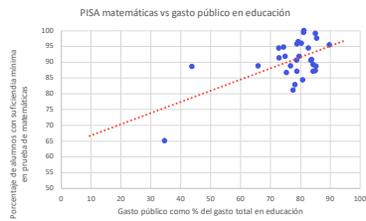
## Agenda de la sesión

1. Presentación general del CIEE
2. PISA: antecedentes y contexto
3. PISA: los resultados educativos
4. Revisiones de los datos comparativos
5. Comparar **resultados educativos** según tipo de estructura de financiamiento

30

Existe una relación positiva entre los resultados de pruebas internacionales y la participación pública en el gasto total de educación...

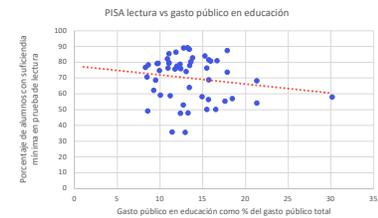
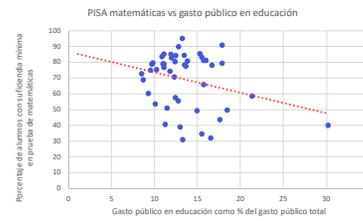
Resultados educativos 5



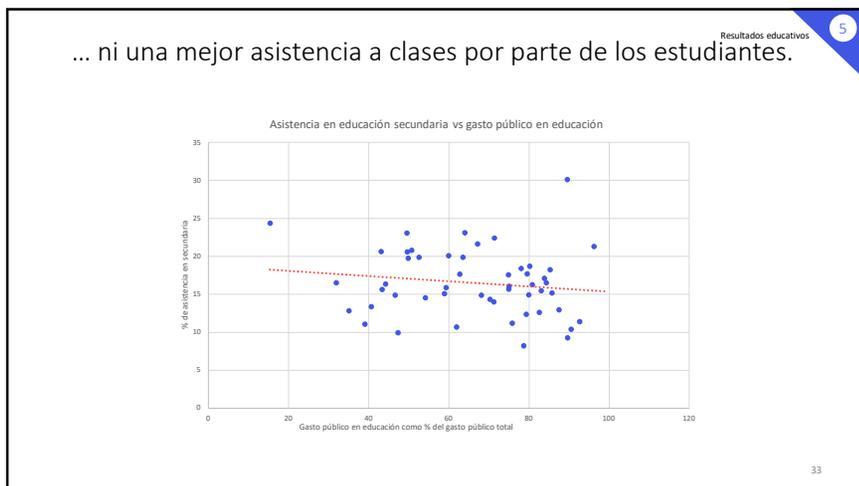
31

... pero dar una mayor importancia dentro de los recursos nacionales no implica mejores resultados...

Resultados educativos 5



32



- Agenda de la sesión
- 1 Financiamiento escolar en Chile
  - 2 Países latinoamericanos
  - 3 Países no latinoamericanos
  - 4 Revisión de cuadros comparativos
  - 5 Comparar resultados educativos según tipo de estructura de financiamiento
- 34

- Síntesis 6
- Tres puntos clave de la revisión del financiamiento internacional
- 1 Gran parte de los recursos que reciben los establecimientos provienen de subvención regular y SEP.
  - 2 Alta diversidad en los sistemas de entrega de recursos dentro de los países revisados.
  - 3 No se observa una relación directa entre las fórmulas de financiamiento y los resultados/características del sistema educativo para los países analizados.
- 35



## 3. Marco Actual



### Sesión III – Marco Actual

Jueves 07 de Abril, 2021  
Mesa de Financiamiento de la Educación

1

### Objetivos para hoy

- 1 Consolidar **comparación de sistemas** por país
- 2 Analizar **la variabilidad** de la asistencia y de las subvenciones
- 3 Evaluar el **impacto de la subvención de ruralidad** en establecimientos vulnerables

2

### Agenda de la sesión

- 1 Comparación internacional
- 2 Variabilidad de asistencia y subvención según vulnerabilidad
- 3 Impacto de la subvención de ruralidad
- 4 Síntesis

3

### Agenda de la sesión

- 1 Comparación internacional
- 2 Variabilidad de asistencia y subvención según vulnerabilidad
- 3 Impacto de la subvención de ruralidad
- 4 Síntesis

4

3

4

No hay un patrón definido en las características del sistema en los países seleccionados

| País          | Caracterización nacional           |                                   |                             |                      | Caracterización sistema educativo |                               |                |                     |
|---------------|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|----------------------|-----------------------------------|-------------------------------|----------------|---------------------|
|               | Población (millones de habitantes) | PIB per cápita (PPA) <sup>1</sup> | Índice de Desarrollo Humano | Coefficiente de GINI | ¿Tiene subsidio a la oferta?      | ¿Tiene subsidio a la demanda? | ¿Tiene copago? | ¿Permite selección? |
| Chile         | 19,46                              | 27.150                            | 0,851                       | 45,9                 | ●                                 | ●                             | ●              | ●                   |
| Argentina     | 45,20                              | 20.370                            | 0,845                       | 42,9                 | ●                                 | ●                             | ●              | ●                   |
| Brasil        | 212,22                             | 14.563                            | 0,765                       | 53,9                 | ●                                 | ●                             | ●              | ●                   |
| Colombia      | 51,05                              | 16.265                            | 0,767                       | 50,4                 | ●                                 | ●                             | ●              | ●                   |
| México        | 128,65                             | 18.800                            | 0,779                       | 42,6                 | ●                                 | ●                             | ●              | ●                   |
| Perú          | 33,15                              | 14.999                            | 0,777                       | 35,0                 | ●                                 | ●                             | ●              | ●                   |
| Bélgica       | 11,55                              | 48.258                            | 0,931                       | 25,6                 | ●                                 | ●                             | ●              | ●                   |
| Dinamarca     | 5,84                               | 45.536                            | 0,940                       | 27,5                 | ●                                 | ●                             | ●              | ●                   |
| Países Bajos  | 17,30                              | 56.435                            | 0,944                       | 26,9                 | ●                                 | ●                             | ●              | ●                   |
| Suecia        | 10,34                              | 53.077                            | 0,945                       | 27,0                 | ●                                 | ●                             | ●              | ●                   |
| Nueva Zelanda | 5,01                               | 40.118                            | 0,931                       | 34,9                 | ●                                 | ●                             | ●              | ●                   |
| España        | 47,45                              | 41.736                            | 0,904                       | 33,0                 | ●                                 | ●                             | ●              | ●                   |
| Japón         | 126,15                             | 44.426                            | 0,919                       | 33,9                 | ●                                 | ●                             | ●              | ●                   |

● Sí ● No ● S/I

Comparación de gasto público y ratio alumno/docente vs porcentaje de educación pública

| País            | Gasto público como % PIB | Gasto público en educación (USD <sup>1</sup> ) | Ratio alumno / docente | Indicadores sistema educativo |                        |                          |                        |                   |                        |
|-----------------|--------------------------|------------------------------------------------|------------------------|-------------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|-------------------|------------------------|
|                 |                          |                                                |                        | % matrícula 1°-6° básico      |                        | % matrícula 7°-8° básico |                        | % matrícula media |                        |
|                 |                          |                                                |                        | Pública                       | Privada con subvención | Pública                  | Privada con subvención | Pública           | Privada con subvención |
| Chile           | 4,05                     | 4.060                                          | 19,4                   | 37,4                          | 53,3                   | 41,3                     | 50,3                   | 36,5              | 54,8                   |
| Argentina       | 3,80                     | S/I                                            | S/I                    | S/I                           | S/I                    | S/I                      | S/I                    | S/I               | S/I                    |
| Brasil          | 4,80                     | S/I                                            | 23,9                   | 81,8                          | S/I                    | 86,1                     | S/I                    | 86,2              | S/I                    |
| Colombia        | 3,76                     | 3.538                                          | 23,3                   | 80,3                          | S/I                    | 81,6                     | S/I                    | 74,4              | S/I                    |
| México          | 3,61                     | 3.320                                          | 26,4                   | 90,4                          | S/I                    | 89,9                     | S/I                    | 81,9              | S/I                    |
| Perú            | 3,15                     | S/I                                            | S/I                    | S/I                           | S/I                    | S/I                      | S/I                    | S/I               | S/I                    |
| Bélgica         | 4,96                     | 13.394                                         | 12,8                   | 45,8                          | 53,5                   | 41,4                     | 58,1                   | 41,1              | 58,3                   |
| Dinamarca       | 5,36                     | 13.234                                         | 11,9                   | 82,9                          | 16,9                   | 69,9                     | 29,5                   | 96,3              | 3,4                    |
| Países Bajos    | 3,59                     | 11.276                                         | 16,4                   | 99,6                          | S/I                    | 98,4                     | S/I                    | 88,7              | S/I                    |
| Suecia          | 5,77                     | 14.020                                         | 13,6                   | 89,4                          | 10,6                   | 82,7                     | 17,3                   | 81,7              | 18,3                   |
| Nueva Zelanda   | 4,79                     | 8.225                                          | 16,8                   | 98,1                          | 0,0                    | 94,8                     | 0,0                    | 86,6              | 8,0                    |
| España          | 3,27                     | 8.203                                          | 13,6                   | 68,5                          | 27,6                   | 67,6                     | 28,5                   | 71,9              | 19,2                   |
| Japón           | 2,55                     | 8.487                                          | 16,2                   | 98,8                          | S/I                    | 92,8                     | S/I                    | 66,6              | S/I                    |
| <b>Promedio</b> | <b>4,11</b>              | <b>8.776</b>                                   | <b>17,66</b>           | <b>79,36</b>                  | <b>26,98</b>           | <b>76,96</b>             | <b>30,62</b>           | <b>73,82</b>      | <b>27,0</b>            |

Comparación de gasto público y ratio alumno/docente vs resultados PISA 2018

| País            | Indicadores sistema educativo |                        | Resultados           |                   |                   |                              |
|-----------------|-------------------------------|------------------------|----------------------|-------------------|-------------------|------------------------------|
|                 | Gasto público como % PIB      | Ratio alumno / docente | PISA Matemática 2018 | PISA Lectura 2018 | PISA Ciencia 2018 | % asistencia educación media |
| Chile           | 4,05                          | 19,4                   | 417                  | 452               | 444               | 96,55                        |
| Argentina       | 3,80                          | S/I                    | S/I                  | S/I               | S/I               | S/I                          |
| Brasil          | 4,80                          | 23,9                   | 384                  | 413               | 404               | 88,04                        |
| Colombia        | 3,76                          | 23,3                   | 391                  | 412               | 413               | 85,13                        |
| México          | 3,61                          | 26,4                   | 409                  | 420               | 419               | 74,25                        |
| Perú            | 3,15                          | S/I                    | S/I                  | S/I               | S/I               | 87,97                        |
| Bélgica         | 4,96                          | 12,8                   | 508                  | 493               | 499               | S/I                          |
| Dinamarca       | 5,36                          | 11,9                   | 509                  | 501               | 493               | S/I                          |
| Países Bajos    | 3,59                          | 16,4                   | 519                  | 485               | 503               | S/I                          |
| Suecia          | 5,77                          | 13,6                   | 502                  | 506               | 499               | S/I                          |
| Nueva Zelanda   | 4,79                          | 16,8                   | 519                  | 506               | 503               | S/I                          |
| España          | 3,27                          | 13,6                   | 481                  | -                 | 483               | S/I                          |
| Japón           | 2,55                          | 16,2                   | 527                  | 504               | 529               | S/I                          |
| <b>Promedio</b> | <b>4,11</b>                   | <b>17,66</b>           | <b>470</b>           | <b>469</b>        | <b>472</b>        | <b>86</b>                    |

Agenda de la sesión

2 Variabilidad de asistencia y subvención según vulnerabilidad

Se realiza un estudio para evaluar el impacto de la asistencia en el pago de subvenciones



### Objetivo del estudio

- Analizar cómo las variaciones en la asistencia mensual afectan los recursos recibidos por las escuelas



### Variables a utilizar

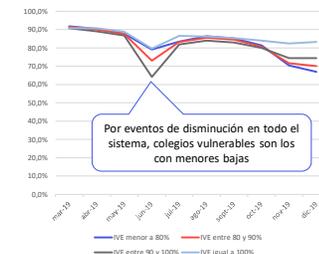
- Índice de vulnerabilidad escolar (IVE), el cual es asignado por JUNAEB a los establecimientos
- Asistencia promedio por IVE
  - Calculada a partir del promedio por establecimiento
- Subvenciones pagadas por estudiante
  - Solo se incluyen escolaridad, SEP, piso rural e incremento por ruralidad

Establecimientos más vulnerables son los que históricamente tienen menos variaciones en asistencia

Asistencia promedio mensual según categoría IVE del establecimiento entre 2018

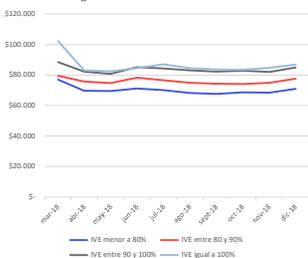


Asistencia promedio mensual según categoría IVE del establecimiento entre y 2019

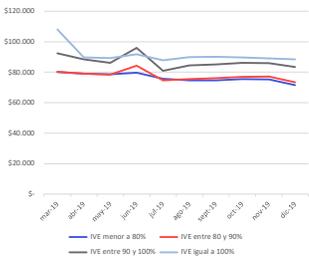


Existe baja variabilidad en los ingresos por subvenciones para todos los IVE

Subvención base promedio por alumno según categoría IVE del establecimiento 2018



Subvención base promedio por alumno según categoría IVE del establecimiento 2019



## Agenda de la sesión

1. Construcción institucional
2. Vulnerabilidad de estudiantes y subvención según vulnerabilidad
3. Impacto de la subvención de ruralidad
4. Síntesis

Se realiza un estudio para evaluar el impacto de la subvención por ruralidad en establecimientos más vulnerables



### Objetivo del estudio

- Analizar cómo impacta la subvención de ruralidad en establecimientos más vulnerables

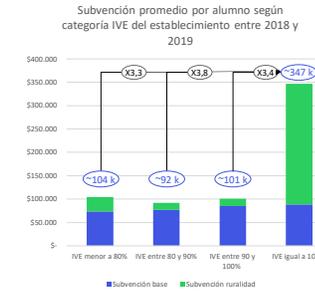


### Variables a utilizar

- Índice de vulnerabilidad escolar (IVE), el cual es asignado por JUNAEB a los establecimientos
- Subvenciones pagadas por estudiante
  - Solo se incluyen escolaridad, SEP, piso rural e incremento por ruralidad

13

La subvención rural en su totalidad muestra estabilidad y un impacto de más de 3x en establecimientos más vulnerables



14

13

14

## Agenda de la sesión

1. Contextación internacional
2. Viabilidad de asistencia y subvención según vulnerabilidad
3. Impacto de la subvención de ruralidad
4. Síntesis

15

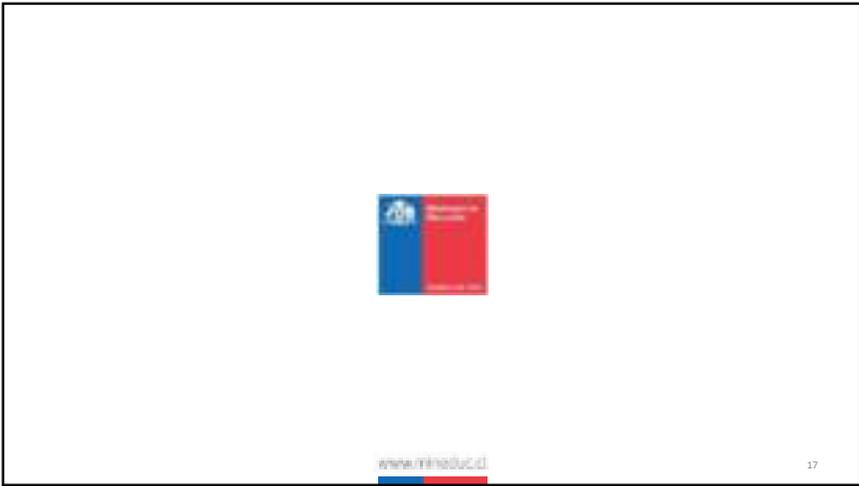
15

## Tres puntos clave de los análisis

1. No existen tendencias claras en sistemas a nivel internacional
2. Tanto la asistencia como los pagos de subvenciones muestran valores estables promedios
3. Las subvenciones recibidas por establecimientos rurales muestran estabilidad y un impacto mayor en establecimientos más vulnerables

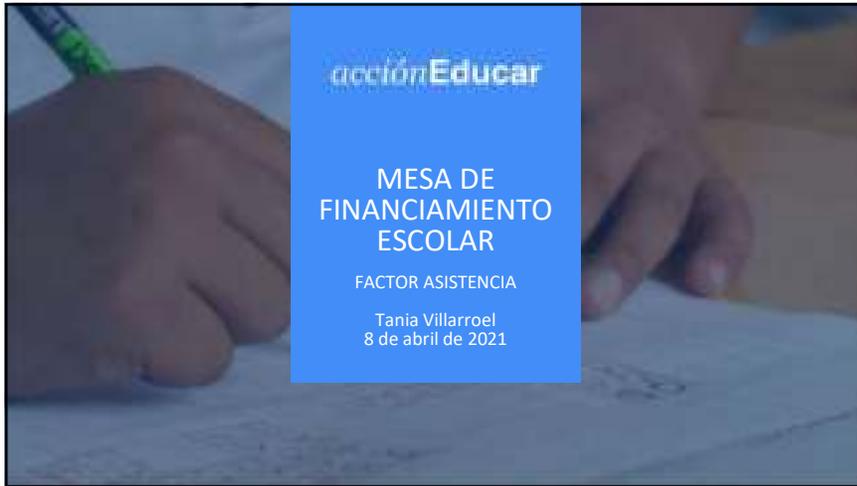
16

16

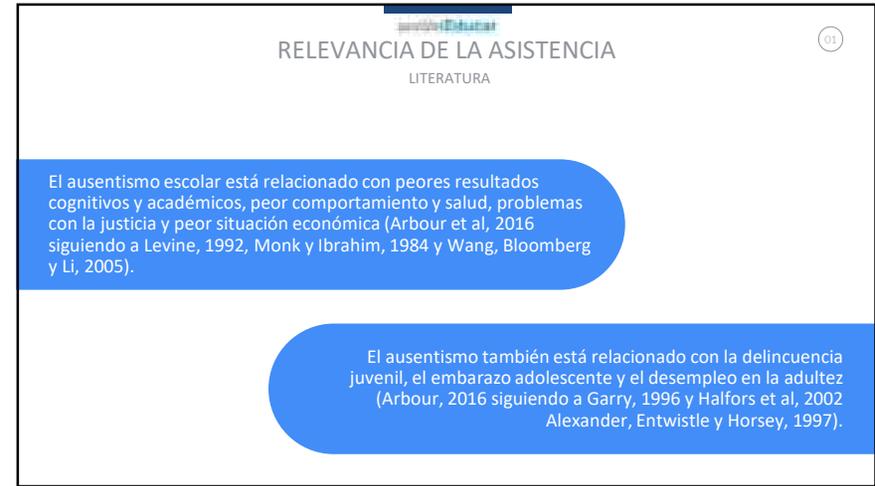


17

## 4. Presentación Acción Educar



1



2



3



4

**Equidad**

En Chile no hay una correlación clara entre concentración de estudiantes vulnerables y asistencia

| Porcentaje de Alumnos Prioritarios por EE | Número de EE | Matrícula Promedio | Subvención anual por matriculado | Asistencia Móvil Promedio |
|-------------------------------------------|--------------|--------------------|----------------------------------|---------------------------|
| Más del 90%                               | 1.260        | 30                 | \$3.072.123                      | 88,2%                     |
| Entre 80% y 90%                           | 1.326        | 139                | \$2.182.868                      | 86,1%                     |
| Entre 70% y 80%                           | 1.703        | 239                | \$1.929.528                      | 85,4%                     |
| Entre 60% y 70%                           | 1.765        | 309                | \$1.753.045                      | 85,2%                     |
| Entre 50% y 60%                           | 1.473        | 393                | \$1.631.397                      | 85,8%                     |
| Entre 30% y 50%                           | 2.192        | 410                | \$1.429.672                      | 86,7%                     |
| Menos del 30%                             | 1.080        | 517                | \$1.065.157                      | 88,9%                     |
| TOTAL                                     | 10.799       | 297                | \$1.583.827                      | 86,5%                     |

Correlación positiva pero baja entre el porcentaje de alumnos prioritarios y la asistencia (0,18)

EE con un 10% más de vulnerabilidad reportan, en promedio, un 1,8% más de asistencia

5

**Variabilidad**

La asistencia media promedio atenúa la variabilidad

Asistencia Vs Asistencia Móvil 2018

| Mes        | Asistencia (%) | Asistencia móvil (%) |
|------------|----------------|----------------------|
| marzo      | 90,00%         | 90,00%               |
| abril      | 88,00%         | 88,00%               |
| mayo       | 86,00%         | 86,00%               |
| junio      | 84,00%         | 84,00%               |
| julio      | 82,00%         | 82,00%               |
| agosto     | 81,00%         | 81,00%               |
| septiembre | 80,00%         | 80,00%               |
| octubre    | 79,00%         | 79,00%               |
| noviembre  | 78,00%         | 78,00%               |
| diciembre  | 76,00%         | 76,00%               |

Variabilidad promedio de asistencia 13% y variabilidad promedio de asistencia móvil 8%

6

**acciónEducar**

**MESA DE FINANCIAMIENTO ESCOLAR**

FACTOR ASISTENCIA

Tania Villarroel  
8 de abril de 2021

7

## 5. Presentación Centro de CLAPES UC

**Financiamiento de la educación**  
 Avances y desafíos

**Shirley Redroban**  
 CLAPES UC  
*smredroban@uc.cl*  
 15 de abril de 2021

### Contenidos

Estado actual

Repercusiones del sistema

¿Qué no ha logrado el sistema de financiamiento?

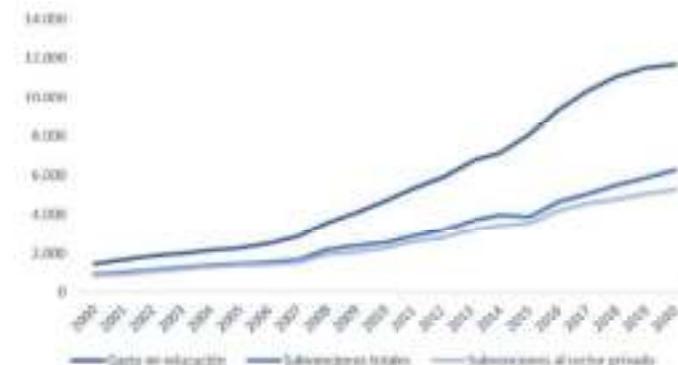
Recomendaciones

### Gasto en educación

- ▶ Tendencia creciente de los recursos destinados a educación (Figura 1).
- ▶ En comparación con otros países de la OECD se observa que Chile es uno de los países que destina mayores recursos al sector.
- ▶ No obstante, en términos de gasto por estudiante, la situación no es favorable (Figura 3).
- ▶ El promedio de la OECD son USD 11.230 versus USD 6.480 en Chile

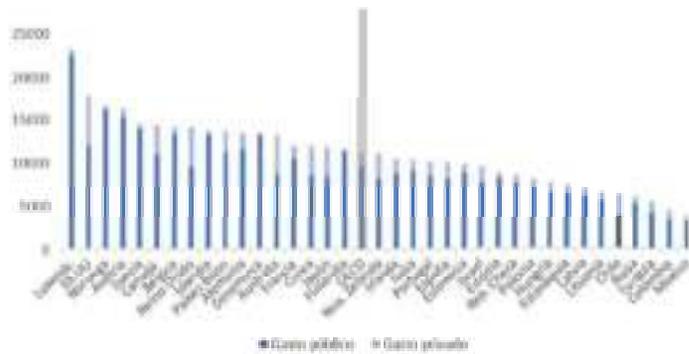
### Gasto educativo y subvenciones

Figura: Evolución del gasto educativo y subvenciones 2000-2020 (miles de millones de pesos)



## Gasto educativo por estudiante

Figura: Gasto por estudiante en los países de la OECD



Fuente: OECD

## El esquema de subvenciones

- ▶ La OECD reconoce al esquema de subvenciones como un sistema transparente y equitativo.
- ▶ Distintas modificaciones han sido introducidas en pro del perfeccionamiento del sistema (SEP).
- ▶ Sin embargo, estos cambios han repercutido en conflictos para los actores del sistema.

## Contenidos

Estado actual

Repercusiones del sistema

¿Qué no ha logrado el sistema de financiamiento?

Recomendaciones

## Repercusiones del sistema

1. Supeditar las subvenciones a la asistencia penaliza a los sostenedores que atienden a poblaciones vulnerables (Carrasco, Treviño, Villalobos, Wyman, 2019).
2. La introducción de nuevos componentes ha repercutido en la complejización del sistema y en cargas administrativas significativas (Carrasco, Treviño, Villalobos, Wyman, 2019).
3. La burocratización implica menos horas para las tareas pedagógicas (CPCE, 2016; Súmate, 2018).
4. Limitación a la autonomía de las escuelas (CEPPE, 2018).

## Complejización del sistema

- ▶ Cada subvención tiene un fin en particular: repercute en actividades de verificación y respaldo.
- ▶ Proceso de rendición de cuentas complejo: ocho subvenciones distintas a justificar. Modificación de las reglamentación año tras año.
- ▶ Complejización de los procesos para el uso de recursos: obligación de licitar los procesos de asesoría y capacitación.
- ▶ Insuficiencia en términos de capacidades administrativo-financieras: pérdida de los objetivos educativos. Problemas de gestión que se heredan a los SLE.

## Contenidos

Estado actual

Repercusiones del sistema

¿Qué no ha logrado el sistema de financiamiento?

Recomendaciones

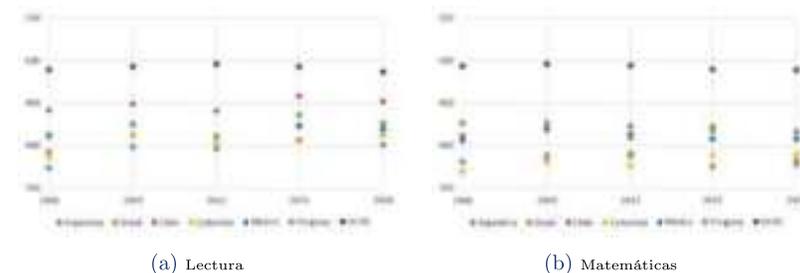
## Desafíos

- ▶ ¿Qué estrategias realmente benefician el aprendizaje de los estudiantes vulnerables?
- ▶ Sistema no impulsa la formación docente: encuesta Talis (2018), el 73,6 % de los encuestados señaló que no hay incentivos que promuevan su desarrollo profesional.
- ▶ Situación similar con directores: el 50 % de los directores reporta que la cargas administrativas son una fuente de estrés.

## Resultados educativos

El sistema de financiamiento aún no ha sido capaz de lograr grandes mejoras en el aprendizaje.

Figura: Evolución puntajes PISA 2006-2018



Source: OECD

## Contenidos

Estado actual

Repercusiones del sistema

¿Qué no ha logrado el sistema de financiamiento?

Recomendaciones

## Recomendaciones

- ▶ Simplificar la fórmula de cálculo de la subvención y en paralelo del sistema de rendición de gasto.
- ▶ Flexibilizar el uso de recursos otorgando a su vez mayor autonomía a las escuelas.
- ▶ Implementar procesos de capacitación para los equipos financieros (importante para los SLE).
- ▶ Transitar hacia un modelo basal de financiamiento que entregue un piso estable a las escuelas.
- ▶ Crear incentivos para el perfeccionamiento profesional.

## 6. Presentación Centro de Políticas Públicas UC

Comisión de Educación – Cámara de Diputados  
11 noviembre 2019

**Centro UC**  
Políticas Públicas

**Proyecto de Ley que  
Extiende y Moderniza  
la SEP:  
Comentarios y  
reflexiones**

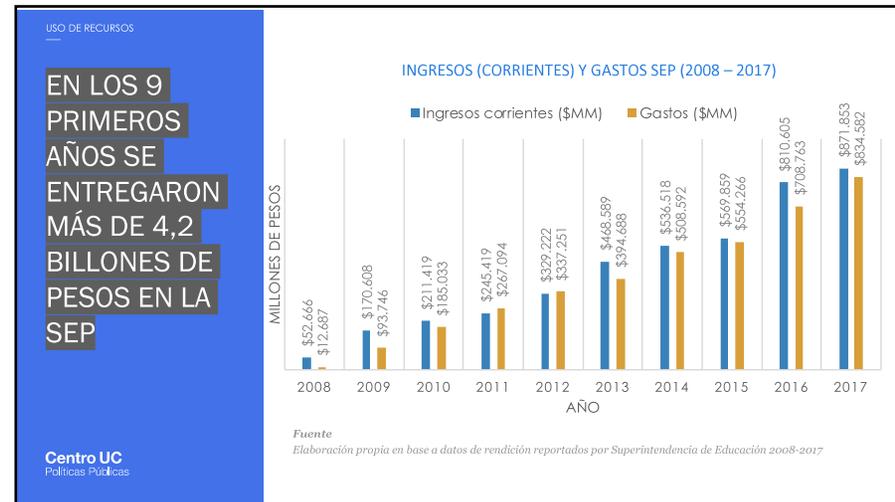
Ignacio Irrázaval  
Nicolás Muñoz

[www.politicaspublicas.uc.cl](http://www.politicaspublicas.uc.cl)



# Flexibilización en el Uso de Recursos SEP

Resolver problema de la complejidad, rigidez normativa y sub-ejecución  
Arts. 2 PDL → Modificaciones a Ley 20.529



USO DE RECURSOS

LOS 2 AÑOS CON MEJOR NIVEL DE EJECUCIÓN FUERON CUANDO HUBO MAYOR FLEXIBILIDAD

Centro UC Políticas Públicas

INGRESOS (CORRIENTES), GASTOS Y %EJECUCIÓN (CORRIENTE) SEP (2008 – 2017)



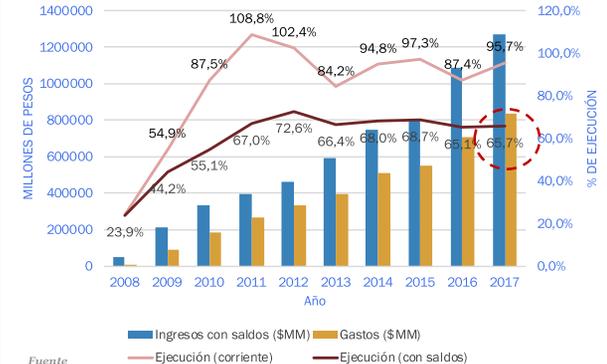
Fuente: Elaboración propia en base a datos de rendición reportados por Superintendencia de Educación 2008-2017

USO DE RECURSOS

EL NIVEL DE EJECUCIÓN DE LA SEP, CONSIDERANDO SALDOS ACUMULADOS ES DE UN 65,7%

Centro UC Políticas Públicas

INGRESOS, GASTOS Y %EJECUCIÓN SEP (CON SALDOS ACUMULADOS (2008 – 2017))



Fuente: Elaboración propia en base a datos de rendición reportados por Superintendencia de Educación 2008-2017

USO DE RECURSOS

EL 45,1% DE ESTOS MONTOS, EQUIVALENTE A MÁS DE \$196 MIL MILLONES NO ESTÁN ACREDITADOS.

Centro UC Políticas Públicas

SALDO FINAL NO GASTADO POR AÑO (2008 – 2017)

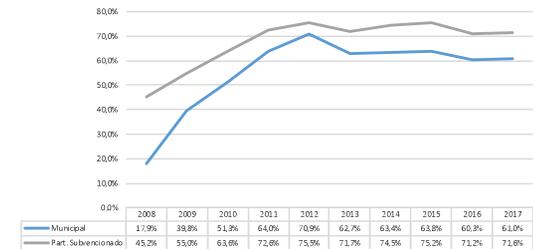


Fuente: Elaboración propia en base a datos de rendición reportados por Superintendencia de Educación 2008-2017  
Nota: A pesos de diciembre 2018, los saldos del año 2017 corresponden a \$424.100 (\$MM)

USO DE RECURSOS: LOS DINEROS NO GASTADOS DE LA SEP

Centro UC Políticas Públicas

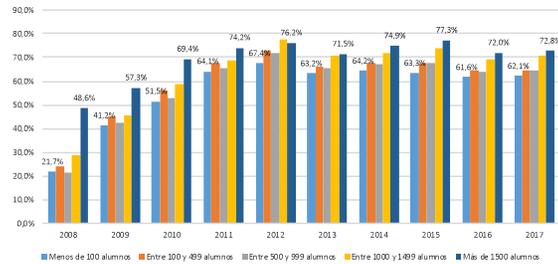
Gráfico 4: Ejecución (con saldos) de recursos por dependencia



Fuente: elaboración propia en base a datos Superintendencia de Educación.

**USO DE RECURSOS: LOS DINEROS NO GASTADOS DE LA SEP**

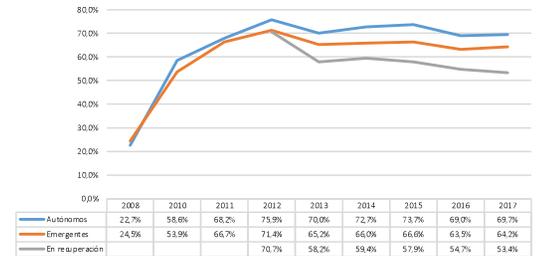
Gráfico 5: Ejecución (con saldos) de recursos SEP según matrícula



Fuente: elaboración propia en base a datos Superintendencia de Educación.

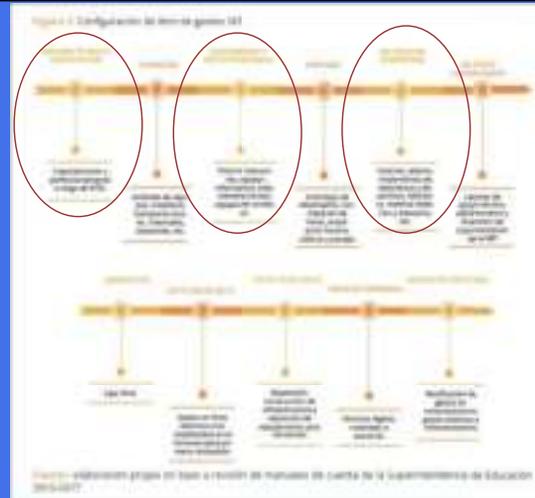
**USO DE RECURSOS: LOS DINEROS NO GASTADOS DE LA SEP**

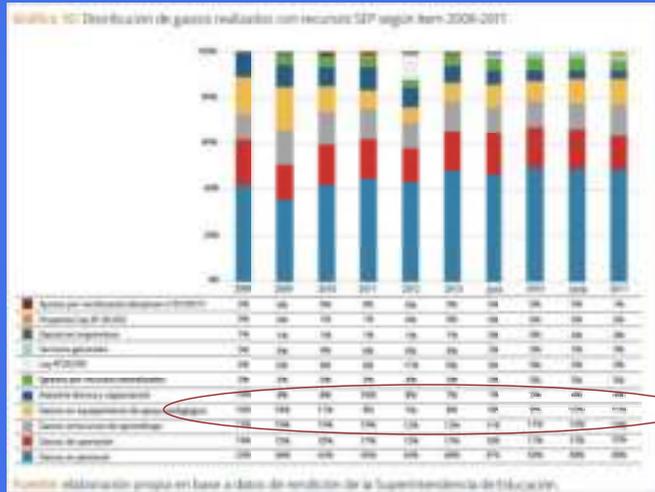
Gráfico 6: Ejecución (con saldos) según categoría de desempeño



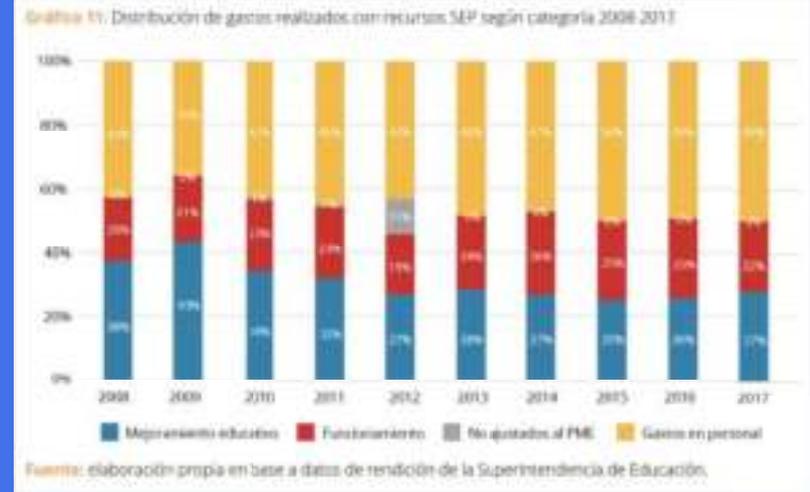
Fuente: elaboración propia en base a datos Superintendencia de Educación.

**TIPO DE GASTO**





13



14

# CAPÍTULO II

SEP y rendimiento escolar

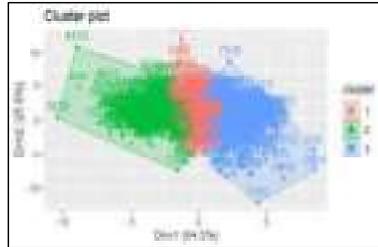
## OBJETIVO y METODOLOGÍA

- El objetivo fue analizar la relación entre el **uso de recursos** de los establecimientos y las distintas trayectorias en **rendimiento académico**.
- **Análisis de clusters** no jerárquico.
  - Método de *k-medias*.
  - Escuelas que han mantenido el convenio SEP, entre 2008 y 2017, y que cuenten con 6 o más datos en la serie SIMCE matemáticas de enseñanza básica 2008 – 2017.
- Variables de agrupamiento:
  - Diferencia puntaje SIMCE año a año, promedio.
  - Ratio mejora entre el primer y último puntaje de la serie.
  - Ratio mejora año a año, promedio.
  - Diferencia absoluta entre el primer y último puntaje de la serie.
  - Diferencia en percentil entre el primer y último puntaje de la serie.

Centro UC  
Políticas Públicas

## METODOLOGÍA

Imagen 1: Visualización de cluster's agrupados por k-medias.



Fuente: elaboración propia en base a datos Agencia de Calidad de la Educación.

Centro UC  
Políticas Públicas

## CLUSTERS ENCONTRADOS

| Tabla 1. Estadísticas descriptivas de variables de agrupación, por cluster |                     |                |              |                     |                      |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------|--------------|---------------------|----------------------|
| Cluster mejor                                                              |                     |                |              |                     |                      |
|                                                                            | Diferencia promedio | Ratio promedio | Ratio mejora | Diferencia absoluta | Diferencia percentil |
| Promedio                                                                   | 4,6                 | 3%             | 29%          | 57,6                | 44,7                 |
| Desviación estándar                                                        | 9,2                 | 4%             | 12%          | 18,9                | 16,2                 |
| Número de observaciones                                                    | 906                 |                |              |                     |                      |
| Cluster intermedio                                                         |                     |                |              |                     |                      |
|                                                                            | Diferencia promedio | Ratio promedio | Ratio mejora | Diferencia absoluta | Diferencia percentil |
| Promedio                                                                   | 1,5                 | 1%             | 8%           | 18                  | 7,3                  |
| Desviación estándar                                                        | 6                   | 2%             | 6%           | 12,2                | 12                   |
| Número de observaciones                                                    | 2.168               |                |              |                     |                      |
| Cluster peor                                                               |                     |                |              |                     |                      |
|                                                                            | Diferencia promedio | Ratio promedio | Ratio mejora | Diferencia absoluta | Diferencia percentil |
| Promedio                                                                   | -3,6                | 0%             | -8%          | -19,2               | -27,8                |
| Desviación estándar                                                        | 11,4                | 3%             | 7%           | 19,7                | 17,1                 |
| Número de observaciones                                                    | 1.422               |                |              |                     |                      |

Fuente: elaboración propia en base a datos Agencia de Calidad de la Educación.

Centro UC  
Políticas Públicas

# CONCLUSIONES

## MESA de FINANCIAMIENTO de la EDUCACIÓN ESCOLAR

### Que tomar en cuenta:

- Existen **problemas de sub-ejecución**, estos afectan principalmente a EE pequeños-rurales, municipales, y de bajo desempeño
  - Las causas son: i) **complejidad en el tipo de uso** ii) **falta de capacidades de gestión de recursos** iii) relación sostenedor-director
- No existen Incentivos para gastar en Innovación** / mejora educativa
  - Se traduce en que un número significativo de EE que reciben mayores recursos no muestran mejoras en su desempeño académico
  - 2 restricciones, i) una es la cantidad recursos por alumno, sigue siendo bajo el nivel OECD, ii) No existen incentivos desde el Sistema de Aseguramiento de la Calidad

Sistema de Financiamiento que tenga como objetivo dotar de los recursos necesarios a cada EE (**Adecuación**), que promueva la equidad (**redistributivo**) y que incentive la **innovación y mejora continua** de los EE (Sistema de Aseguramiento de la Calidad, Capacidades)

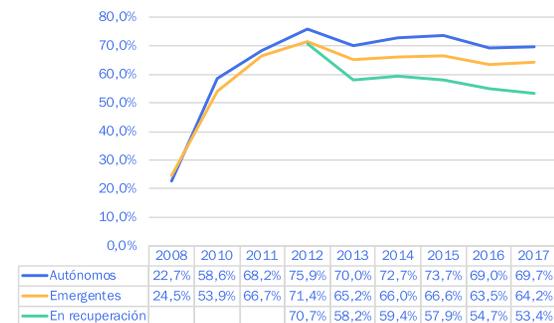
# ANEXO

USO DE RECURSOS

COLEGIOS  
CON PEOR  
DESEMPEÑO  
TIENEN UN  
MENOR  
PORCENTAJE  
DE USO DE  
RECURSOS  
SEP.

Centro UC  
Políticas Públicas

EJECUCIÓN (CON SALDOS) POR TAMAÑO, 2008 - 2017



Fuente

Elaboración propia en base a datos de rendición reportados por Superintendencia de Educación 2008-2017

Saldos corrientes y acumulados (2008 - 2017)

| Año  | Saldo final (precios corrientes) | Factor | Saldo final (real a precios 2018) | Saldo final (nominal a precios 2018) |
|------|----------------------------------|--------|-----------------------------------|--------------------------------------|
| 2008 | \$ 40.315                        | 30,5%  | \$ 30.893                         | \$ 52.611                            |
| 2009 | \$ 118.335                       | 32,3%  | \$ 89.445                         | \$ 156.558                           |
| 2010 | \$ 150.528                       | 28,5%  | \$ 117.143                        | \$ 193.429                           |
| 2011 | \$ 131.792                       | 23,0%  | \$ 107.148                        | \$ 162.104                           |
| 2012 | \$ 127.113                       | 21,2%  | \$ 104.879                        | \$ 154.061                           |
| 2013 | \$ 199.425                       | 17,7%  | \$ 169.435                        | \$ 234.723                           |
| 2014 | \$ 238.856                       | 12,4%  | \$ 212.505                        | \$ 268.474                           |
| 2015 | \$ 252.585                       | 7,7%   | \$ 234.527                        | \$ 272.034                           |
| 2016 | \$ 379.731                       | 4,9%   | \$ 361.994                        | \$ 398.338                           |
| 2017 | \$ 435.127                       | 2,6%   | \$ 424.100                        | \$ 446.440                           |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEP, Superintendencia de Educación

## REFERENCIAS

**Boletín N°1 Subvención Escolar Preferencial: gestión y uso de los recursos en sus 10 años de implementación – Junio 2019**

<https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/boletin-no1-subvencion-escolar-preferencial-gestion-y-uso-de-los-recursos-en-sus-10-anos-de-implementacion/>

**Boletín N°2 Subvención Escolar Preferencial: gestión y uso de los recursos en sus 10 años de implementación – Junio 2019**

<https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/boletin-no2-subvencion-escolar-preferencial-gestion-y-uso-de-los-recursos-en-sus-10-anos-de-implementacion/>

## 7. Presentación Educación 2020



**Mesa MINEDUC -  
Financiamiento de la  
educación escolar**

15 de Abril 2021

### Percepciones de levantadas del trabajo en escuelas sobre el actual sistema de financiamiento



Sobre modelo de financiamiento en general:

- Modelo de subvención por asistencia implica **competir por estudiantes e impacta negativamente en la calidad del aprendizaje**:
  - Establecimientos ponen foco en aumentar sus puntajes SIMCE (aumentando horas para matemática y lenguaje, y para la preparación de los test).
  - Esto les da mayor visibilidad y les permite aumentar matrícula, pero impacta en el aprendizaje integral (menos horas destinadas a actividades pedagógicas en áreas no evaluadas por SIMCE y se tiende a producir estrechamiento curricular, es decir se priorizan contenidos evaluables a través de las pruebas estandarizadas).



### Percepciones de levantadas del trabajo en escuelas sobre el actual sistema de financiamiento



Sobre modelo de financiamiento en general:

- **Baja matrícula y/o alta inasistencia** muchas veces no permite identificar las complejidades del contexto educativo:
  - considerar el promedio de asistencia **invisibiliza el ausentismo crónico**, con las implicancias que esto tiene para evitar la exclusión educativa.
  - en ocasiones se ve afectada por **condiciones geográficas o climáticas**, con el riesgo de que estas escuelas sean las más perjudicadas por el modelo de financiamiento.



### Percepciones de levantadas del trabajo en escuelas sobre el actual sistema de financiamiento



Las principales limitaciones se relacionan con el uso y administración de los recursos provenientes de la SEP.

- Nula o **muy poca autonomía** para que escuelas definan cómo ejecutar esa parte del presupuesto, estas planifican acciones para la mejora (PME) que no pueden ser ejecutadas porque no se les entregan los recursos.
- **Equipos directivos perciben que gran parte de los sostenedores deciden arbitrariamente** cómo distribuir los ingresos por esta subvención. Poca transparencia e información sobre el uso de fondos SEP.
- **Poca pertinencia de la ejecución de recursos SEP** que realizan los sostenedores: no se alinean a las necesidades básicas ni pedagógicas de las escuelas.
- Se cuestiona la **baja calidad de los servicios educativos** contratados por los sostenedores (capacitaciones, materiales). Falta de experiencia en temas educativos.
- **Poca claridad respecto a la disponibilidad de los recursos**, ajustada a los tiempos del calendario escolar.



## | Las fragilidades del actual sistema de financiamiento



1. Dado los desafíos de su gestión, en muchas escuelas públicas se ha generado **déficit que ha sido cubierto por transferencias por parte de los municipios que tienen posibilidad** de hacerlo.
2. Los colegios particulares subvencionados tienen **dificultades para hacer inversiones en infraestructura** ya que tienen que hacerlo con las subvenciones y no tienen acceso a otros fondos públicos que las escuelas municipales sí tienen.

## | Las fragilidades del actual sistema de financiamiento



3. El sistema de asistencia promedio **invisibiliza los casos de ausentismo crónico** que son quienes tienen más riesgo de exclusión educativa, y que requieren medidas específicas para garantizar el derecho a la educación.
4. El sistema actual **no es resiliente en su capacidad de respuesta** adecuada ante contextos complejos por variables externa/ambientales, como la pandemia.

Plan Nacional de Educación

Los contenidos básicos | El programa | Módulos | Herramientas | Bibliografía

Educación 2030

Tenemos un plan para transformar Chile desde la educación

Que también los gobiernos no fueran pasivos

elplande2020.cl

## | PROPUESTA:



### Un sistema de financiamiento acorde al verdadero costo de educar

En nuestro documento llamado **Plan Nacional de Educación: 30 prioridades para el 2030**, dedicamos un apartado al problema del **financiamiento de las escuelas públicas** (administradas por municipalidades y por Servicios Locales de Educación) y las escuelas particulares subvencionadas que fueron reformadas por la ley N° 20.845 de 2015 o ley de inclusión escolar.

## El polinomio



- El **Nuevo Sistema de Financiamiento** que proponemos, se estructura por medio de una **fórmula que considere una serie de factores para la entrega de recursos.**
- Considera **ingresos fijos y variables.**
- Buscando **responder de mejor manera** a la estructura de costos de los colegios que reciben subvención.

## Los factores del polinomio

1. **La Sala**, centro fundamental de costo
2. **Matrícula y asistencia**
3. **Dispersión territorial**
4. **Tamaño de la escuela**
5. **Tipo de formación**
6. **Disponibilidad de recursos**

### 1. **La Sala**, centro fundamental de costo

El costo del funcionamiento de la escuela depende de la cantidad de salas de clases, independiente de los estudiantes que alberguen. Esto implica definir la cantidad óptima de estudiantes para constituir una sala o grupo curso.

### 2. **Matrícula y asistencia**

El factor debe disminuir su protagonismo en la determinación de los recursos que recibirá la escuela, pero es bueno mantenerla para comprometer a los colegios con la asistencia cotidiana de los estudiantes.



### 3. Dispersión territorial

Las **zonas alejadas** de los centros urbanos **requieren recursos adicionales para enfrentar los desafíos de conectividad e infraestructura** de esas zonas.



### 4. Tamaño de la escuela

Es importante **considerar costos fijos de la administración de una escuela que cambian en proporción a su tamaño**, por ejemplo, con independencia del financiamiento basado en la sala que nombramos antes, **hay escuelas pequeñas que tienen más dificultades para cubrir costos adicionales.**



### 5. Tipo de formación

Los costos de **financiar educación científico-humanista** es distinto al costo de **financiar educación técnica**, el nuevo sistema de financiamiento **debe reflejar esas diferencias.**



### 6. Disponibilidad de recursos

**Los recursos deben estar disponibles al inicio del año escolar.** Hoy los fondos disponibles en líneas como la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y de los Fondos de Apoyo a la Educación Pública (FAEP) son accesibles entrado el año, no al principio del año escolar.

## | Otra propuesta del Plan Nacional vinculadas al sistema de financiamiento escolar



Aumentar gradualmente la **autonomía en el uso de recursos SEP y PIE**: en pos de dar mayor autonomía a los equipos directivos, proponemos que un porcentaje significativo de estos recursos puedan ser utilizados por las escuelas para los motivos que ellos consideren necesarios, **alineada al propósito de la subvención**.



## Mesa MINEDUC - Financiamiento de la educación escolar

15 de Abril 2021



Ministerio de  
Educación

Gobierno de Chile