

GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Institucionalidad, Financiamiento y Rendición de Cuentas en Educación

**Paula Darville A.
Jorge Rodríguez C.**

Estudios de Finanzas Públicas
Diciembre 2007



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Institucionalidad, Financiamiento y Rendición de Cuentas en Educación

**Paula Darville A.
Jorge Rodríguez C.**

Estudios de Finanzas Públicas
Diciembre 2007

Esta publicación corresponde al décimo número de la serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

A través de esta serie se presentan documentos de trabajo que abordan temas de relevancia nacional por su impacto en las finanzas públicas, privilegiándose aquellos tópicos de especial pertinencia para el manejo de la política fiscal y para la promoción de una eficiente asignación y uso de los recursos públicos.

La serie Estudios de Finanzas Públicas representa así un aporte al análisis metódico y al debate fundamentado sobre las finanzas públicas en Chile, a la vez que constituye una instancia de transparencia para el público en general en lo que respecta a acercar la información presupuestaria a los ciudadanos.

Autores:

Jorge Rodríguez Cabello, Ingeniero Comercial y Master en Economía de la Universidad Católica de Chile, Master en Administración Pública de la Universidad de Harvard, Jefe del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Paula Darville A., Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile, Master en Economía de la Universidad de Nueva York, Economista del Departamento de Estudios de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Editores:

Julio Valladares, Subdirector de Racionalización y Función Pública de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Pamela Albornoz, Jefa de Comunicaciones de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Registro de Propiedad Intelectual N° 168.000

I.S.B.N: 978-956-8123-25-3

Todos los derechos reservados.

Diciembre 2007

La **serie Estudios de Finanzas Públicas** se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda: www.dipres.cl

Diseño Composición y Diagramación: Torrealba y Asociados.

Impresión: Gráfica Andes.

Índice

1. Introducción	5
2. El Sistema Educativo Chileno	7
2.1. Antecedentes generales	7
2.2. El sistema de financiamiento y rendición de cuentas	8
2.2.1. Descripción general del sistema de financiamiento	8
2.2.2. Descripción general de los mecanismos de rendición de cuentas	12
2.2.3. Principales fortalezas y debilidades	18
3. Principales Transformaciones en Marcha	21
3.1. Antecedentes	21
3.2. Reformas en materia de institucionalidad	23
3.2.1. Superintendencia de Educación	24
3.2.2. Agencia de la Calidad	26
3.2.3. Consejo Nacional de Educación	26
3.2.4. Ley General de Educación	28
3.3. Reformas en materia de financiamiento	29
3.3.1. Aumento extraordinario de subvención general, rural y educación de adultos	30
3.3.2. Subvención Escolar Preferencial	31
3.3.3. Subvención para nivel prekinder	35
3.3.4. Programa de apoyo extraordinario a la gestión educativa municipal	35
3.4. Reformas en materia de rendición de cuentas	36
4. Las Transformaciones en Marcha y el Gasto Público en Educación	39
4.1. Gasto público en educación general	39
4.2. Gasto público por alumno	41
4.3. Composición del gasto público	42
4.4. Focalización del gasto público	43
5. Principales Desafíos en el Actual Escenario de Transformaciones	49
Bibliografía	53

Introducción¹

Existe un robusto consenso social respecto a la necesidad de invertir en capital humano. Este consenso considera a la educación como una herramienta poderosa para impulsar el desarrollo humano sostenible, para aumentar la productividad y la competitividad de los países y para generar mayor igualdad de oportunidades. Así, la inversión en capital humano compatibiliza el crecimiento económico con un desarrollo equitativo.

Consistentemente, aumentar la equidad y la calidad de la educación es un desafío prioritario de nuestra sociedad, desafío que se enfrenta construyendo sobre los logros de la última década. Entre éstos cabe destacar las importantes mejoras de cobertura y de las condiciones en que se da el proceso educativo, tales como infraestructura y disponibilidad de recursos didácticos, la implementación de programas de mejoramiento educativo dirigidos, especialmente, a las niñas y los niños más vulnerables, y el aumento de los apoyos a los alumnos, tales como alimentación, textos y becas.

Sin desmedro de lo anterior, lograr un salto significativo en la calidad de la enseñanza requiere transformaciones profundas del sistema educativo actual, ya que hoy existen trabas en la arquitectura del sistema que lo dificultan. En efecto, existe una baja responsabilización de los actores educativos por los resultados, el sistema de financiamiento no reconoce diferencias de origen de los alumnos, que inciden en el costo de educarlos, y hay asimetrías de información entre los agentes, como familias y sostenedores, que dificultan la toma de decisiones, entre otros problemas.

¹ Este trabajo se basa en la publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda "Más Recursos para una Educación Equitativa y de Calidad", incluida en el Informe de Finanzas Públicas que acompañó al Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008, de octubre de 2007, elaborado por Paula Darville A. y Jorge Rodríguez C. Los autores agradecen la valiosa colaboración de José Espinoza, Benilde Vega, Cesar Muñoz, Fernando Gómez y Mariela Alvarado, así como los comentarios de Pilar Romaguera, Andrés Molina, Rafael Carrasco y Tania Hernández.

Para hacer frente a lo anterior, existen distintos proyectos de ley en trámite que perfeccionan el marco regulatorio del sector educativo, su mecanismo de financiamiento y sus instancias de rendición de cuentas. En este contexto, el objetivo de este trabajo es aportar a la discusión en relación a los recursos públicos invertidos en educación, centrándose en los niveles que van desde prekindergarten a educación media, y el relevante aumento de recursos que implicarán las reformas en marcha. Para ello se compara la estructura de financiamiento público y de rendición de cuentas actual con la que se espera exista una vez implementadas las reformas, identificando las mejoras esperadas y los desafíos que surgen.

Con este fin, en la Sección 2 se presentan brevemente los antecedentes generales del sistema educativo chileno, describiendo en especial el sistema de financiamiento público y rendición de cuentas, con sus principales fortalezas y debilidades. Luego, en la Sección 3 se describen las principales reformas en marcha en el sistema educativo, tanto aquellas relativas al marco regulatorio como a los sistemas de financiamiento y de rendición de cuentas. En la Sección 4, se presenta un análisis del gasto público en educación desde 1990 hasta la fecha, tanto en su magnitud como en su uso y focalización, incluyendo los efectos esperados que las reformas en marcha tendrían en estos sentidos. Finalmente, en la Sección 5 se presentan los principales desafíos que surgen del actual escenario de transformaciones.

El Sistema Educativo Chileno

2.1. Antecedentes generales

Actualmente la educación básica y media es provista en Chile por un sistema mixto público-privado en la producción y financiamiento del servicio. Así, coexisten cuatro tipos de establecimientos: (i) municipales; (ii) particulares subvencionados; (iii) particulares pagados; y (iv) corporaciones de administración delegada. Cada tipo de establecimiento cuenta con un sostenedor, privado en el caso de los establecimientos particulares subvencionados y pagados; municipal en el caso de los colegios municipales; y gremios empresariales o corporaciones privadas que administran liceos técnico profesionales en el caso de las corporaciones. Para la administración de los establecimientos municipales los alcaldes delegan sus funciones en el Departamento de Administración de la Educación Municipal (DAEM) o en una corporación de educación de derecho privado ligada al municipio.

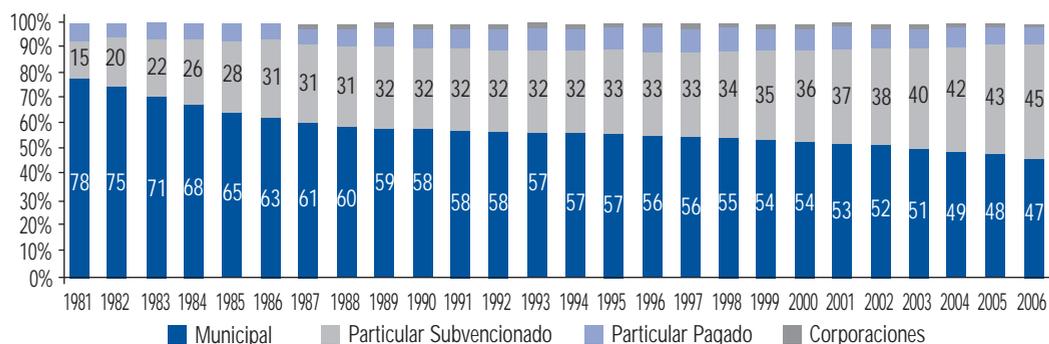
Los establecimientos municipales y particulares subvencionados se financian principalmente a través del subsidio que les entrega el Estado (subvención educacional), más aportes de los municipios en el primer caso y aportes de las familias en el segundo; los establecimientos particulares pagados se financian con aportes de las familias que reciben a través del cobro de matrícula; y las corporaciones de administración delegada se financian con recursos públicos entregados a través de convenios.

Desde el año 1990 la matrícula del sistema educativo se ha expandido significativamente, llegando a atender cerca de 3,6 millones de niños y jóvenes en el año 2006. Esto se ha traducido en que en la actualidad el sistema educativo presenta un alto nivel de cobertura, tanto en sus niveles de enseñanza básica como en enseñanza media. Así por ejemplo, la tasa neta de matrícula, que mide la matrícula de un determinado nivel en relación a la población total de ese grupo etáreo, pasó de 77% en conjunto para educación básica y media en 1990 a 81% en 2005.

Desde comienzos de los años ochenta, cuando se estableció el mecanismo de financiamiento basado en subsidios a la demanda, los establecimientos particulares subvencionados han ido captando cada vez un porcentaje mayor de la matrícula. Así, por ejemplo, en 1981 el 15% de los alumnos asistía a establecimientos particulares que recibían algún apoyo del Estado, en 1990 esta proporción llegó a 32% y en 2006 a 45% (Gráfico 1)².

De esta manera, actualmente el sector subvencionado (municipal más particular) concentra cerca del 92% de la matrícula de todo el sistema escolar. Del resto, el 7% asiste al sector particular pagado y menos del 2% a corporaciones de administración delegada.

Gráfico 1
Distribución de Matrícula PK-4° Medio según Dependencia Administrativa del Establecimiento 1981-2006
(Porcentaje)



Fuente: MINEDUC (2007) y Departamento de Estudios MINEDUC.

2.2. El sistema de financiamiento y rendición de cuentas

2.2.1. Descripción general del sistema de financiamiento

La educación general en Chile, es decir, desde parvularia a 4° año de enseñanza media, se financia con recursos provenientes del aporte que hace el Estado, a través de sus distintos organismos, y del aporte privado, que proviene de las familias y las donaciones de las empresas a establecimientos e instituciones educacionales³.

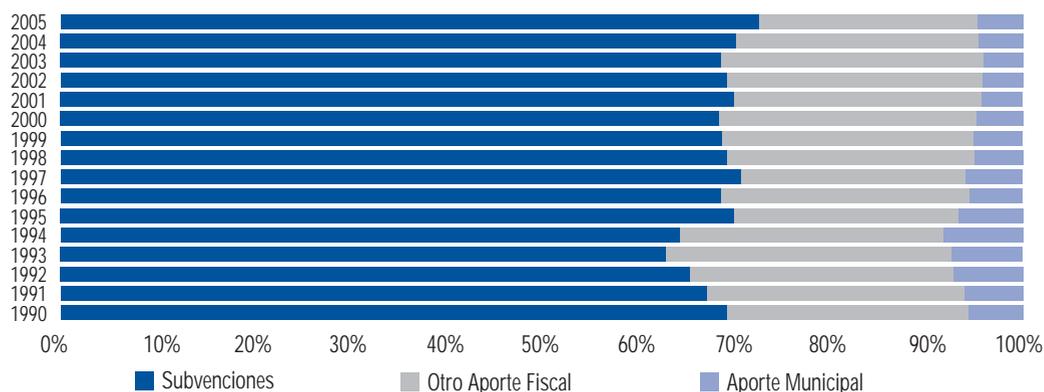
² Para mayores antecedentes ver MINEDUC (2007).

³ Para mayor detalle ver Tokman y Marcel (2005).

La educación de la mayor parte de la población (alrededor del 92%) es financiada, principalmente, con recursos públicos provenientes del aporte fiscal y, en menor medida, con aportes propios de los municipios. En efecto, en el año 2005 el 95% de los recursos de los establecimientos subvencionados provino del aporte fiscal (distribuido a través del Ministerio de Educación) y un 5% del aporte que hicieron los municipios.

Dentro del aporte fiscal, la principal fuente de financiamiento es la Subvención Escolar, la que representó cerca del 71% del gasto público total en educación en 2005 y se ha mantenido como el principal componente en los últimos quince años (Gráfico 2). Le siguen en importancia otros aportes fiscales de los Ministerios de Educación y del Interior, que financian programas de mejoramiento educativo así como inversión en infraestructura.

Gráfico 2
Composición del Gasto Público en Educación, 1990-2005



Fuente: Elaboración propia en base a MINEDUC (2007) y ejecución presupuestaria DIPRES.

El principal componente de financiamiento, la Subvención Escolar, fue establecido durante la década de los ochenta e implicó pasar de un financiamiento directo a la oferta a un subsidio a la demanda. En concreto, en 1980, conjuntamente con el traspaso de la administración de los establecimientos educacionales desde el Ministerio de Educación a las municipalidades, se promulgó la Ley de Subvenciones (Decreto Ley N°3.476), cuyo texto actualmente vigente se encuentra en el Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 1990, del Ministerio de Educación.

La subvención escolar opera para toda la educación básica y la educación media. El nivel kinder también es parte del sistema de subvenciones desde 1981, aunque sólo durante el 2007 se elevó a rango constitucional la obligación del Estado de generar las condiciones para el acceso gratuito a este nivel educacional. Además, cada año desde 2001, se ha establecido en la Ley de Presupuestos del Sector Público el Financiamiento vía subvenciones de un número de niños a atender en el nivel de prekinder, y se encuentra en trámite el proyecto de ley que crea la subvención universal para este nivel.

La subvención consiste en un pago por alumno que asiste a clases sobre la base de una unidad de cuenta denominada Unidad de Subvención Escolar (USE). El monto de pago por establecimiento se determina mensualmente por el producto entre el valor de la USE y la asistencia media promedio registrada por curso en los tres meses precedentes al pago.

El valor de la USE varía de acuerdo al grado, nivel y modalidad de enseñanza (pre-básica, educación básica, educación media HC y media TP, especial diferencial y adultos), y si el establecimiento se encuentra o no en Jornada Escolar Completa (JEC). Además, la subvención se incrementa según área geográfica y lejanía de centros urbanos. Así, la Subvención por Ruralidad se otorga a las escuelas rurales ubicadas a más de cinco kilómetros del límite urbano, cuya asistencia total sea igual o inferior a 90 alumnos, en cada ciclo de enseñanza (kinder a 4° básico; 5° básico a 4° medio). Asimismo, en 1992 se creó una subvención mínima, denominada “piso rural”, destinada a mejorar el financiamiento de las escuelas rurales ubicadas en zonas limítrofes o de aislamiento geográfico, con escasa matrícula. Finalmente, la Ley N°19.532 de 1997, que crea el régimen de Jornada Escolar Completa, estableció una subvención al mantenimiento.

El Cuadro 1 muestra los valores de la subvención educacional vigentes a contar de diciembre de 2006 y hasta noviembre de 2007. Así, por ejemplo, los niños que asisten a séptimo básico en un establecimiento urbano que cuenta con JEC, reciben \$34.362 mensuales como subvención.

Cuadro 1
Valores de Subvención Educacional
(Vigentes entre diciembre de 2006 y noviembre de 2007)

Nivel y Modalidad de Enseñanza	Sin JEC		Con JEC	
	USE	Pesos	USE	Pesos
Educ. Parvularia	1,7540	24.919		
Educ. General Básica (1° a 6°)	1,7654	25.081	2,4095	34.231
Educ. General Básica (7° y 8°)	1,9158	27.218	2,4187	34.362
Educ. General Básica Especial Diferencial	5,8239	82.739	7,3275	104.101
Educ. Media HC (1° a 4°)	2,1990	30.357	2,8761	40.860
Educ. Media TP Agrícola Marítima	3,1653	44.969	3,8983	55.383
Educ. Media TP Industrial	2,4700	35.091	3,0495	43.323
Educ. Media TP Comercial y Técnica	2,2159	31.481	2,8809	40.928
Educ. Básica Adultos	1,3109	18.623		
Educ. Media HC y TP (hasta 25 hrs.)	1,5070	21.410		
Educ. Media HC y TP (más de 26 hrs.)	1,8012	25.589		

Fuente: Coordinación Nacional de Subvenciones, MINEDUC.

El sistema de financiamiento basado en subvenciones tiene un elemento complementario, que opera a partir de 1993: la modalidad de Financiamiento Compartido. Ésta permite a los establecimientos realizar un cobro a las familias, ajustándose la subvención estatal que reciben de manera inversa al aporte que éstas hagan. Para ello se utiliza un mecanismo de descuentos por tramos a la subvención base por alumno recibida por el establecimiento, de modo que el aporte neto de las familias sea siempre positivo.

Esta modalidad de cofinanciamiento privado se concibió inicialmente sólo para los establecimientos del sector particular subvencionado, los que pueden optar de manera voluntaria a adscribirse a ella. Mediante la Ley N°19.247 se amplió esta posibilidad al sector de enseñanza media diurna municipal, siempre que exista acuerdo mayoritario de los padres y apoderados de los alumnos del establecimiento para que éste se incorpore al sistema. Si un establecimiento ingresa a la modalidad de financiamiento compartido, puede cobrar a las familias un máximo de 4 USE mensuales. Cobros menores a 0,5 USE no significan una disminución en la subvención. Los cobros entre 0,5 y 1 USE implican una reducción de la subvención de 10%; entre 1 y 2 USE una disminución de 20%; y entre 2 y 4 USE una disminución de 35% (Cuadro 2).

En 1994 se perfeccionó el sistema creando un mecanismo de becas para aquellos establecimientos adscritos al régimen de financiamiento compartido. Estas becas tienen como objetivo beneficiar a aquellos estudiantes de menor nivel socioeconómico mediante la exención parcial o total del financiamiento compartido que deberían pagar. Para ello se conforma un Fondo de Becas con aportes del Estado y del sostenedor. El aporte del Estado es equivalente, total o parcialmente, al descuento a la subvención realizada a los establecimientos que cobran financiamiento compartido. El aporte del sostenedor consiste en un porcentaje aplicado a la recaudación recibida, cuyo monto mínimo se calcula según el cobro mensual promedio (Cuadro 2).

Cuadro 2
Sistema de Financiamiento Compartido

Tramo de Financiamiento Compartido Mensual (USE)	Descuento a la Subvención Correspondiente al Establecimiento	Aporte del Estado a Fondo de Becas (% respecto del descuento a la subvención)	Aporte del Sostenedor a Fondo de Becas (% respecto de la recaudación recibida)
Menos de 0,5	-	-	-
Entre 0,5 y 1	10%	100%	5%
Entre 1 y 2	20%	50%	7%
Entre 2 y 4	35%	20%	10%

Fuente: Ley de Subvenciones.

2.2.2. Descripción general de los mecanismos de rendición de cuentas

La rendición de cuentas en general, y en educación en particular, distingue tres actores claves responsables⁴: encargado de la formulación de las políticas que toma decisiones sobre cuánta educación proveer, su financiamiento y distribución (Ministerio de Educación en el caso de Chile); proveedores del servicio (sostenedores y establecimientos educacionales, incluyendo a directores, personal docente y no docente); y usuarios (alumnos, padres y apoderados).

Todos estos actores, cada uno en su rol, están involucrados en la responsabilidad de la educación pública. Así, en una conceptualización del proceso, los usuarios del sistema expresan sus preferencias a los encargados de las políticas públicas a través del voto en las urnas; estos últimos formulan políticas que reflejan esa preferencias y dirigen e incentivan a los proveedores de servicios para que las implementen; los proveedores siguen estas políticas y regulaciones de acuerdo al financiamiento disponible; y los usuarios evalúan el servicio para volver a expresar sus preferencias a través del voto.

⁴ Para mayores detalles ver Banco Mundial (2004).

Esta dinámica es válida para muchos sectores de las políticas públicas, pero en general se observa que la rendición de cuentas tiende a ser más débil en el ámbito de la educación pública. Esto se debe, principalmente, a que existe una larga ruta de responsabilidad relacionada con los bienes y servicios que los gobiernos proveen, en que se observa⁵:

- **Dificultad de los usuarios para hacerse escuchar.** En la educación privada los padres y apoderados acceden de forma relativamente directa al responsable del servicio educativo, lo que les facilita canalizar sus demandas por mejoras en la calidad del mismo. En el caso de la educación subvencionada, las familias tienen poca capacidad de hacerse escuchar, ya que es más usual que sólo puedan optar a relacionarse con actores intermedios en la cadena de responsabilidad del servicio educativo.
- **Desalineación entre diseño e implementación de políticas.** Existe un largo tramo entre el Ministerio de Educación, responsable del diseño de la política educativa, y los establecimientos que la implementan. Esto se debe, por un lado, a que los objetivos de los sostenedores de los establecimientos no siempre coinciden con los del Ministerio y, por otro, a la existencia de asimetrías de información que dificultan su monitoreo.
- **Asimetrías de información.** Existen asimetrías de información en los distintos eslabones de la cadena del proceso educativo. Por una parte, como se señaló, entre el Ministerio de Educación y los sostenedores para monitorear su desempeño y, por otra, entre los establecimientos y los padres y familias sobre el uso de los recursos y los resultados educativos de sus escuelas.
- **Poca claridad de roles.** La asignación de responsabilidades entre los distintos actores del sistema educativo no siempre es conocida y explícita. Esto diluye las responsabilidades por los resultados del proceso.
- **Incentivos débiles para el logro de resultados.** En el sector productivo privado, cuando un negocio en un mercado competitivo no satisface a sus clientes, a la larga o mejora o deja de existir. En el sector de la educación subvencionada las consecuencias de entregar un servicio deficiente son mucho más débiles que esto, lo que desalienta un mayor logro.

En este contexto, los mecanismos actualmente disponibles en el sistema escolar chileno para la rendición de cuentas no son todo lo sólidos que se requeriría. Más aún, no se puede afirmar que exista un sistema de rendición de cuentas propiamente tal, sino más bien que existe una serie de exigencias, no necesariamente integradas, de alguna manera relacionadas con rendición de cuentas.

⁵ Análisis basado en Winkler (2003).

Así, se pueden identificar: i) Las disposiciones legales que dan cuenta de los requisitos de operación de los sostenedores (y que establecen un arreglo acerca de la relación de largo plazo entre los proveedores y el Estado); ii) Los requisitos para impetrar la subvención escolar; iii) Las atribuciones de los Consejos Escolares (que constituyen una instancia de participación de la comunidad); iv) La Cuenta Pública que por ley debe hacer el Alcalde (lo que aplica sólo a la educación subvencionada municipal); y v) La obligación legal del Ministerio de Educación de difundir los resultados de las pruebas de evaluación aplicadas a las escuelas.

i) Requisitos para el reconocimiento oficial

Para que los establecimientos de enseñanza básica y media puedan impetrar el beneficio de la subvención, la actual Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) establece el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Tener un sostenedor, persona natural o jurídica, que será responsable del funcionamiento del establecimiento educacional. Dicho sostenedor, o su representante legal, deberá a lo menos contar con licencia de educación media.
- Ceñirse a planes y programas de estudio, sean propios del establecimiento o generales elaborados por el Ministerio de Educación.
- Poseer el personal docente idóneo que sea necesario y el personal administrativo y auxiliar suficiente que les permita cumplir con las funciones que les corresponden, atendido el nivel y modalidad de la enseñanza que impartan y la cantidad de alumnos que atiendan.
- Funcionar en un local que cumpla con las normas establecidas.
- Disponer de mobiliario, elementos de enseñanza y material didáctico mínimo adecuado al nivel y modalidad de la educación que pretenda impartir.

Los establecimientos educacionales estarán sujetos a supervisión y fiscalización del Ministerio de Educación a través de sus niveles Provincial, Regional o Nacional, y deberán mantener para este efecto, permanentemente, a lo menos: copia actualizada del documento legal que le otorgó el reconocimiento oficial; informe sanitario; certificado de recepción definitiva; título de dominio, cesión o arriendo; y documentos que acrediten los requisitos de sostenedor, entre otros.

Mediante visitas periódicas de los funcionarios del Ministerio de Educación, se verifica el cumplimiento permanente de los requisitos para mantener el reconocimiento oficial⁶.

⁶ Para mayor detalle, ver Decreto N°177/1996 que reglamenta los requisitos de adquisición y pérdida del reconocimiento oficial.

ii) Requisitos para impetrar la subvención escolar⁷

Para poder acceder a la subvención, los establecimientos deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Tener reconocimiento oficial del Ministerio de Educación.
- Ajustar los cursos a los máximos y mínimos de alumnos que disponga la normativa.
- Tener los cursos o ciclos de educación correspondientes al nivel de enseñanza que proporcionen.
- Contar con un reglamento interno que rija las relaciones entre el establecimiento y los alumnos.
- No incluir cobros ni aportes económicos, directos, indirectos o de terceros, entre las exigencias de ingreso o permanencia (distintos del financiamiento compartido).
- Encontrarse al día en los pagos por concepto de remuneraciones y de cotizaciones provisionales respecto de su personal.
- Otros adicionales, en el caso de los establecimientos educacionales que se incorporen al régimen de Jornada Escolar Completa diurna.

El derecho a pago de la subvención se renueva anualmente. Por ello, al inicio de cada año cada sostenedor debe presentar en el Departamento Provincial de Educación correspondiente al domicilio del establecimiento: una solicitud para acceder al pago y declaración de haber finalizado normalmente las actividades el año anterior; una declaración de alumnos matriculados por nivel y curso; y una declaración de idoneidad de los profesores.

El Ministerio de Educación debe resolver en un plazo máximo de 90 días desde la fecha de ingreso de las solicitudes de los establecimientos educacionales de enseñanza básica, media y 2° nivel de transición, el otorgamiento del derecho a percibir la subvención. La falta de pronunciamiento en ese plazo significa que se concede el derecho a percibirla.

⁷ Para mayor detalle, ver MINEDUC (2007b).

Asimismo, los establecimientos debidamente reconocidos deben presentar ante la Secretaría Regional Ministerial de Educación respectiva, el Boletín Mensual de Subvenciones con información que dé cuenta de la asistencia ocurrida en el mes, el número de días de clases y la asistencia de alumnos internos. La fiscalización a los establecimientos municipales y particulares que ordena la ley es realizada por el Ministerio de Educación principalmente mediante la inspección de subvenciones. Para su desarrollo existe un sistema que funciona en los tres niveles del Ministerio: Central o Nacional, Regional y Provincial. Este último ejerce funciones operativas, mientras que los niveles superiores ejercen funciones normativas y de control.

iii) Consejos Escolares⁸

La Ley N°19.979 de Jornada Escolar Completa diurna aprueba la formación de los Consejos Escolares para todos los establecimientos subvencionados del país, los cuales constituyen una instancia en que se reúnen y participan representantes de los distintos actores que componen la comunidad educativa. El Consejo Escolar está compuesto, al menos, por los siguientes integrantes: director, sostenedor o su representante, un docente elegido por sus pares, el presidente del Centro de Alumnos y el presidente del Centro de Padres. El consejo tiene atribuciones de tipo consultivo, informativo, propositivo y resolutorio (cuando el sostenedor así lo determine), como se detalla en el Cuadro 3.

Cuadro 3
Atribuciones de los Consejos Escolares

Deben ser informados sobre:	Deben ser consultados sobre:
<ul style="list-style-type: none">• Informes de las visitas inspectivas del Ministerio de Educación.• Informe de ingresos efectivamente percibidos y gastos efectuados (cada cuatro meses).• Presupuesto anual de todos los ingresos y gastos del establecimiento (en los municipales).• Resultados de los concursos de contratación de su personal (en los municipales).	<ul style="list-style-type: none">• Programa anual y actividades extracurriculares.• Metas del establecimiento y proyectos de mejoramiento.• Informe anual de la gestión educativa del establecimiento, antes de ser presentado por el director a la comunidad educativa.• Elaboración y modificaciones al Reglamento Interno y aprobación del mismo si se le hubiese otorgado esta atribución.

Fuente: www.600mineduc.cl.

⁸ Mayores detalles se pueden consultar en la página www.600mineduc.cl.

iv) Cuenta Pública

La Ley Orgánica de Municipalidades N°18.695, en su artículo 67, establece la obligación del alcalde de dar cuenta pública al Concejo, a más tardar en el mes de abril de cada año, de su gestión anual y de la marcha general de la municipalidad. La cuenta pública debe efectuarse mediante informe escrito, el cual debe hacer referencia a toda la labor municipal, incluyendo el ámbito educacional. Un extracto de la cuenta pública del alcalde debe ser difundido a la comunidad, sin perjuicio de lo cual la cuenta íntegra debe estar a disposición de los ciudadanos para su consulta.

v) Difusión de resultados

La actual LOCE, en su artículo 19, establece que le corresponderá al Ministerio de Educación diseñar los instrumentos que permitan el establecimiento de un sistema para la evaluación periódica, tanto en enseñanza básica como media, del cumplimiento de los objetivos fundamentales y de los contenidos mínimos de esos niveles.

Asimismo, la ley establece que el Ministerio de Educación debe elaborar estadísticas de sus resultados, por región y por establecimiento educacional, las que deben publicarse en alguno de los diarios de circulación nacional o regional y, además, fijarse en lugares visibles en cada establecimiento evaluado. En caso alguno la publicación puede incluir la individualización de los alumnos.

Actualmente, el Ministerio de Educación cuenta con un sistema nacional de evaluación (SIMCE) encargado del diseño, adaptación, administración y corrección de pruebas de logro académico, así como del análisis de datos y comunicación de resultados. El SIMCE incluye tanto las evaluaciones nacionales como las internacionales. Las mediciones nacionales evalúan el desempeño de todos los alumnos (pruebas censales) en tres momentos de la trayectoria escolar: 4° básico, 8° básico y 2° medio. Desde el año 2005 se evalúa anualmente a los alumnos de 4° básico y alternadamente a los de 8° básico y a los de 2° medio. La decisión de participar en pruebas internacionales es determinada por el Ministerio de Educación.

El SIMCE evalúa si los estudiantes han alcanzado los Objetivos Fundamentales y los Contenidos Mínimos Obligatorios (OF-CMO) del currículo nacional (marcos curriculares de la educación básica y media, decretos 232 y 220, respectivamente). Para cada curso las áreas evaluadas del currículo son:

- 4° básico: Lenguaje y Comunicación, Educación Matemática, Comprensión del Medio Natural, Social y Cultural.
- 8° básico: Lenguaje y Comunicación, Educación Matemática, Estudio y Comprensión de la Naturaleza, Estudio y Comprensión de la Sociedad.
- 2° medio: Lengua Castellana y Comunicación, Matemática.

Las pruebas se toman al final del año escolar (en el mes de noviembre). Previo a la evaluación, el SIMCE publica información sobre los contenidos y habilidades evaluados por las pruebas junto con ejemplos de preguntas. Los resultados de todos los establecimientos escolares son públicos, sin importar si éstos son municipales, particulares subvencionados o particulares pagados.

Cada año, los resultados del SIMCE son publicados al inicio del año escolar (usualmente en abril o mayo) a través de los siguientes medios:

- Informe de resultados para profesores y directivos.
- Informe de resultados para padres y apoderados.
- Informe nacional de resultados.
- Inserto de prensa en un diario de circulación nacional.
- Página web del SIMCE.

2.2.3. Principales fortalezas y debilidades

El mecanismo con que se transfieren los recursos públicos y las obligaciones de rendición de cuentas inciden, de manera fundamental, en los incentivos con los cuales los actores toman sus decisiones en el sistema escolar chileno. En este sentido, cabe notar que el sistema actual de financiamiento fue creado expresamente para estimular la competencia y, a través de ella, mejorar la cobertura y la calidad del sistema educativo. Conceptualmente este sistema tiene importantes fortalezas, pero en la práctica ha demostrado tener problemas de diseño y de operación, partiendo por los débiles y poco integrados mecanismos de rendición de cuentas antes señalados. Así, se identifican las siguientes fortalezas y debilidades del sistema actual de financiamiento y rendición de cuentas⁹:

⁹ Para un mayor análisis ver Aedo y Sapelli (2001), Bellei y González (2003) y Gallego y Sapelli (2007).

Fortalezas

- *Mayores posibilidades de elección para las familias.* La expansión de los establecimientos particulares subvencionados permite aumentar la oferta educativa existente, ya que se incentiva una diferenciación de escuelas de acuerdo a la preferencia de las familias.
- *Expansión de la cobertura educacional.* El mecanismo actual de financiamiento ha incentivado un aumento significativo en el número de establecimientos escolares y la captación de alumnos, impactando fuertemente la tasa de matrícula en el sistema y, por ende, en la tasa de cobertura educacional. Esto es especialmente destacable si se considera que los alumnos que estaban fuera del sistema eran precisamente aquellos más vulnerables.
- *Potencial mejoramiento de la calidad.* Dada la facultad de elección de las familias, los colegios tienen incentivos a competir ofreciendo atributos atractivos, uno de los cuales debiese ser la calidad educativa.
- *Incentivo para un mayor involucramiento por parte de las familias.* Con el objeto de seleccionar adecuadamente el establecimiento educacional para sus hijos, los padres tienen incentivos a conocer y estar informados sobre aspectos relevantes del proceso escolar, así como de los resultados educativos del establecimiento.
- *Distribución objetiva de recursos.* La subvención por alumno distribuye recursos entre los establecimientos en función de un parámetro objetivo y transparente.

Debilidades

- *No hay vínculo directo entre la recepción de recursos públicos y la calidad educativa.* El sistema de subvenciones está diseñado para pagar por un servicio entregado (cobertura/asistencia), sin considerar que dicho servicio puede variar significativamente en términos de calidad y resultados. En la práctica, si bien el sistema ha sido efectivo en lograr aumentos de cobertura importantes, éste no ha mostrado la misma eficacia en términos de resultados educativos. En esta misma línea, el sistema no cuenta con información que identifique el costo de proveer distintas calidades del servicio.

- *El subsidio que se entrega por alumno no compensa por desventajas de origen.* El sistema de subvenciones paga subsidios diferenciados, según nivel y modalidad de enseñanza, corregido por condiciones de ruralidad o lejanía. Sin embargo, éste no distingue según el nivel socioeconómico de los alumnos que atiende, lo que perjudica a los estudiantes más pobres, ya que existe evidencia robusta respecto que estos alumnos son más costosos de educar¹⁰. Más aún, el sistema de financiamiento compartido tendería a exacerbar esta situación.
- *Los requisitos para constituirse en sostenedor y abrir nuevos colegios están poco vinculados a la calidad del servicio.* Los requisitos establecidos en la LOCE no están relacionados con la calidad del servicio educativo que se entrega, sino que son más bien formales.
- *No existe un sistema integral de rendición de cuentas.* Si bien existen algunas instancias de rendición de cuentas, no existe un sistema propiamente tal, que vincule la entrega de recursos con resultados. Tampoco existe la obligación para los sostenedores de informar sobre el uso de los recursos públicos recibidos. Esto atenta contra la responsabilización por los resultados educativos y de gestión, ya que no existen consecuencias directas asociadas a ellos.
- *Existen asimetrías de información.* La información disponible en el sistema difiere entre los que ofrecen el servicio y entre quienes lo demandan. Esto facilita la entrada y permanencia de sostenedores que ofrecen una calidad educativa deficiente, ya que las familias en muchos casos son incapaces de identificar la verdadera calidad educativa de cada sostenedor, decidiendo en cambio, en base a variables más fácilmente observables pero que no necesariamente se relacionan con calidad, tales como cercanía al hogar y dependencia religiosa, entre otras. Esta situación atenta contra la competencia, uno de los principios fundamentales del sistema.

¹⁰ Para mayor detalle ver Sapelli (2006).

Principales Transformaciones en Marcha

3.1. Antecedentes

Las reformas de los años ochenta estuvieron centradas en la organización del sistema educativo, promoviendo su descentralización, la participación de privados y la competencia. Desde la década de los noventa las políticas educativas se han orientado principalmente al mejoramiento de la equidad y la calidad de la educación, lo que se ha traducido en un importante aumento de los recursos públicos destinados al sector. Éstos se han invertido en programas de apoyo focalizados en las escuelas más pobres (tales como el P-900, MECE básica, rural y media, Proyecto Montegrando y Liceo para Todos, entre otros); el desarrollo de diversas políticas tendientes al fortalecimiento de la profesión docente (incentivos monetarios vinculados al desempeño docente, como el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), programas de formación inicial, pasantías y formación continua e incentivos individuales como la asignación de excelencia pedagógica y la red maestro de maestros); y el fortalecimiento del sistema de subvenciones (aumento del valor de la subvención por alumno; perfeccionamientos según tipo de establecimiento y nivel de enseñanza; e implementación del sistema de financiamiento compartido y el Fondo de Becas).

Como consecuencia de lo ocurrido en los últimos años, ha habido una importante expansión de oportunidades educativas para las niñas, niños y jóvenes. Así por ejemplo, en materia de educación preescolar, hoy es cubierto uno de cada tres niños de entre 0 y 5 años, mientras que en 1990 lo era sólo uno de cada cinco. En educación media, en 1990 estaban cubiertos sólo cinco de cada diez jóvenes en edad de asistir a este nivel, mientras que en la actualidad lo están cerca de siete de cada diez. Y en educación superior, la matrícula ha aumentado en más de 2,6 veces desde 1990 para llegar a 650 mil jóvenes en 2006, lo que significa que cerca del 38% de los jóvenes de entre 18 y 24 años cursan estudios en una institución de educación superior. Más aún, hoy siete de cada diez jóvenes son la primera generación de su familia en llegar a la educación superior.

Lo anterior se ha traducido en que en una década (período intercensal 1992-2002) los jóvenes de 20 a 29 años aumentaron en un año su escolaridad promedio, pasando de 10,4 a 11,4 años. En el mismo período, el sistema escolar aumentó en 660 mil los alumnos atendidos.

A estos importantes resultados de cobertura se deben agregar otros referidos a mejoras de las condiciones en que operan los establecimientos educativos. Por ejemplo, se ha reducido la brecha digital, pues hoy el 94% de la matrícula cuenta con laboratorios informáticos en sus establecimientos, lo que es muy relevante si se considera que el 80% de los alumnos de familias más pobres accede a internet sólo en sus colegios. También se ha aumentado la entrega gratuita de textos escolares a todos los estudiantes de la educación subvencionada (hoy se distribuyen cerca de 14 millones de textos anuales, lo que significa cubrir el 100% de la matrícula del sistema subvencionado, en comparación con el 85% que se cubría en el año 90¹¹) y se ha desarrollado un programa de alimentación escolar que en 2007 entrega más de 2,2 millones de raciones diarias (lo que equivale a un 50% más de lo que se entregaba en 2004). Asimismo, en 2007 se destinarán alrededor de \$213 mil millones para inversión en infraestructura¹², cinco veces más de lo que se destinaba en 1995.

Distintos diagnósticos coinciden en que todo lo anterior es destacable y necesario, pero no suficiente para la entrega de una educación equitativa y de calidad¹³. Ese es el desafío que persiste. La base construida permite que el sistema esté en condiciones de comenzar una nueva etapa de transformaciones que implique una mayor inversión en educación, pero creando las condiciones para una mayor efectividad de la misma, a través de mayor rendición de cuentas, más fiscalización y mejores incentivos.

Así, se debe avanzar hacia un sistema educativo de aseguramiento de la calidad sostenido en tres pilares: i) una institucionalidad que incentive las mejores prácticas educativas y el uso eficiente de los recursos; ii) un régimen de financiamiento que priorice a los alumnos más vulnerables; y iii) un mecanismo de rendición de cuentas transparente e integrado, orientado hacia resultados. Estos pilares, a su vez, se deben guiar por cinco principios¹⁴:

¹¹ Más detalles en www.textos Escolares.cl.

¹² Incluye Aporte Suplementario, Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y Subvención de Mantenimiento.

¹³ Al respecto ver OCDE (2004).

¹⁴ Basado en MINEDUC (2007c).

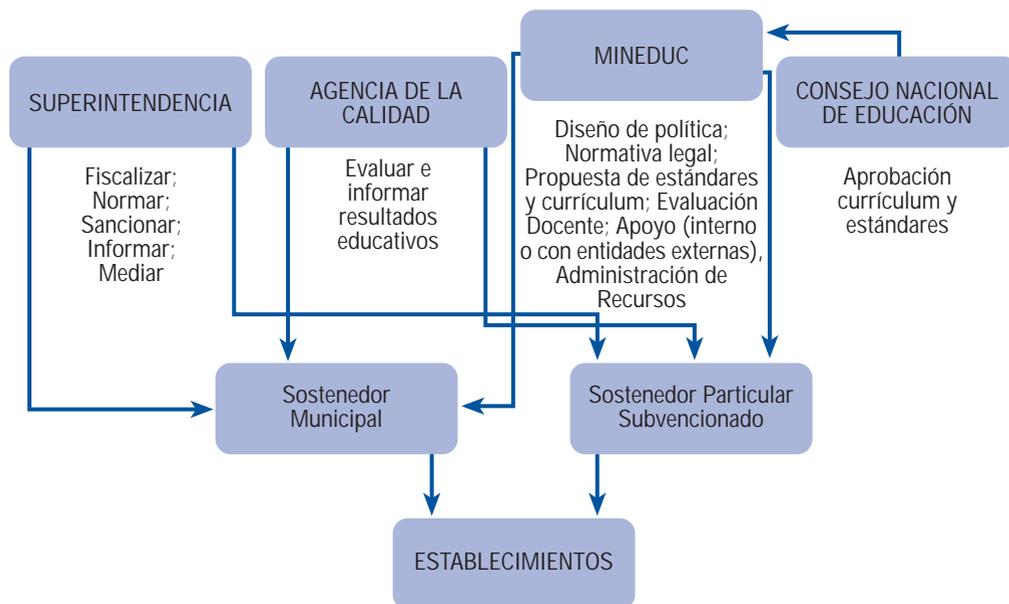
- *Calidad.* Velar por que los recursos invertidos en el sistema educativo se transformen efectivamente en una educación de calidad para todos los alumnos.
- *Equidad.* Invertir más recursos en los alumnos más vulnerables, de tal forma de compensar desventajas sociales y territoriales de origen.
- *Transparencia.* Establecer condiciones de rendición de cuentas respecto de la recepción y uso de los recursos públicos invertidos en educación.
- *Eficiencia.* Generar los incentivos necesarios para resguardar el uso eficiente de los recursos públicos invertidos en educación, orientándolos hacia resultados.
- *Diversidad.* Resguardar tanto la educación entregada por sostenedores privados subvencionados como la entregada por sostenedores municipales.

3.2. Reformas en materia de institucionalidad

Las reformas propuestas en materia de institucionalidad construyen una nueva arquitectura del sistema (Figura 1), estableciendo cuatro órganos en la alta dirección del sector educativo: la Superintendencia de Educación, la Agencia de la Calidad, el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación, cada uno con roles específicos funcionales al sistema. Así, el Ministerio es el responsable de diseñar la política educacional, proponer los estándares de desempeño y el currículum y brindar apoyo pedagógico a las escuelas; el Consejo es responsable de aprobar los estándares y el currículum; la Superintendencia es responsable de fiscalizar que los sostenedores y sus establecimientos cumplan con las leyes, requisitos, normativas y reglamentos, así como de los requisitos de operación de los establecimientos, dictaminando sanciones si lo amerita; y la Agencia de la Calidad es responsable de realizar una evaluación independiente y externa del aprendizaje de los alumnos y del desempeño de los establecimientos y sostenedores, informar a los padres respecto de los logros de aprendizaje y validar los instrumentos de evaluación de los docentes.

Esta arquitectura implicará no sólo la creación de la Superintendencia y la Agencia de la Calidad, sino también el rediseño del Consejo y, necesariamente, la modernización, readecuación y fortalecimiento del Ministerio.

Figura 1
Propuesta de Alta Dirección del Sistema Educativo



Fuente: Elaboración propia en base a proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación, a proyecto de Ley General de Educación y a Acuerdo por la Calidad de la Educación.

3.2.1. Superintendencia de Educación

Con fecha 4 de junio de 2007 se ingresó al Congreso Nacional el proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación (Mensaje N°216-355). Este proyecto define el objeto, funciones y atribuciones de esta nueva institución. Complementariamente, el 13 de noviembre de 2007 se suscribió el Acuerdo por la Calidad de la Educación¹⁵, que implica modificaciones al proyecto de ley actualmente en trámite.

A la luz de estos antecedentes, la Superintendencia tendrá por objeto la fiscalización de los sostenedores y los establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado en los niveles parvulario, básico y medio, a fin de que cumplan con las leyes, requisitos, normativas y reglamentos. Además, atenderá los reclamos y denuncias en contra de éstos, estableciendo las sanciones que en cada caso corresponda. Para el cumplimiento de su objetivo, la Superintendencia tendrá atribuciones fiscalizadoras, normativas, sancionadoras, informativas, de atención de usuarios y de mediación, según se detalla a continuación:

¹⁵ El Acuerdo por la Calidad de la Educación fue suscrito por el Gobierno de Chile y representantes de los principales bloques políticos del país.

- *Atribuciones fiscalizadoras.* Le corresponderá fiscalizar el uso de los recursos públicos traspasados a los sostenedores educacionales, exigir rendición de cuentas de los mismos y fiscalizar el cumplimiento de los requisitos exigidos para mantener el reconocimiento oficial del Estado como establecimiento educacional. Podrá, además, requerir al Ministerio que disponga el nombramiento de un administrador provisional de la gestión de los establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes del Estado que obtengan resultados educativos reiteradamente deficientes.
- *Atribuciones normativas.* Le corresponderá aplicar e interpretar administrativamente las disposiciones legales, reglamentarias y las demás normas que rigen la prestación del servicio educativo, cuyo cumplimiento le corresponde vigilar, e impartir instrucciones de carácter general al sector sujeto a su fiscalización.
- *Atribuciones sancionadoras.* Podrá aplicar, previo procedimiento, determinadas sanciones, según sea la gravedad y naturaleza de las infracciones, que podrán ir desde la amonestación hasta la inhabilitación temporal o perpetua de la calidad de sostenedor o para ejercer cualquier actividad relacionada con la administración de los establecimientos educacionales, y remitir antecedentes al Ministerio de Educación para la revocación del reconocimiento oficial del establecimiento.
- *Atribuciones informativas.* Le corresponderá elaborar índices, estadísticas y estudios relativos al sistema educativo y efectuar publicaciones en el ámbito de su competencia. Además, estará facultada para poner a disposición del público la información que recopile con motivo del ejercicio de sus funciones respecto de establecimientos educacionales, sostenedores, docentes y estudiantes, y crear y administrar los registros que sean necesarios para ejercer sus funciones.
- *Atribuciones de atención de usuarios y de mediación.* Le corresponderá resolver consultas, investigar denuncias y resolver reclamos que los distintos miembros de la comunidad escolar presenten, pudiendo desarrollar instancias de mediación.

3.2.2. Agencia de la Calidad

Según el Acuerdo por la Calidad de la Educación, la misión de esta agencia es velar por la calidad del sistema educativo y sus establecimientos y contribuir a mejorar el desempeño del sistema escolar en su conjunto. Consistentemente, sus funciones principales serán:

- Realizar una evaluación independiente y externa del aprendizaje de los alumnos y del desempeño de los establecimientos y sostenedores educacionales. Así, le corresponderá implementar un sistema nacional de medición de logros de aprendizaje basado en estándares referidos a las bases curriculares nacionales de educación primaria y secundaria; coordinar la participación de Chile en mediciones internacionales de aprendizaje de los alumnos; y evaluar el desempeño de los establecimientos basándose en estándares indicativos aprobados por el Consejo Nacional de Educación.
- Informar a los padres y familias acerca de los logros de aprendizaje de los alumnos y de la calidad del servicio educativo de los establecimientos a los que sus hijos asisten.
- Validar los instrumentos de evaluación de los docentes de aula, docentes directivos y técnicos pedagógicos de los establecimientos educacionales subvencionados cuando éstos lo soliciten.

3.2.3. Consejo Nacional de Educación

El proyecto de Ley General de Educación (Mensaje N° 55-355) incorpora la figura del Consejo Nacional de Educación. Dicho Consejo reemplazará al actual Consejo Superior de Educación, siendo el primero de más amplia representatividad y con nuevas funciones. En particular, se mantiene el carácter de organismo público autónomo, con patrimonio propio y se extiende su competencia a todos los niveles del sistema educativo, esto es, a la educación parvularia, básica, media y superior.

En materia de educación regular parvularia, básica y media y en las modalidades de educación de adultos y especial o diferencial, le corresponderá¹⁶:

¹⁶ También le corresponderá una serie de funciones en materia de educación superior que no se detallan en el presente documento por no ser materia de este trabajo.

- Aprobar las bases curriculares para cada uno de los niveles de la enseñanza regular parvularia, básica y media, y las modalidades que existan o pudieran crearse en educación media y la modalidad de educación de adultos.
- Aprobar las adecuaciones curriculares para la educación especial y para poblaciones específicas, incluidas entre otras las etnias y los talentos.
- Aprobar los planes y programas para la enseñanza básica y media y de educación de adultos elaborados por el Ministerio de Educación. Dichos planes y programas serán obligatorios para aquellos establecimientos que no tengan los suyos propios.
- Informar favorablemente o con observaciones los estándares de calidad propuestos por el Ministerio de Educación.
- Servir de única instancia en los procesos de reclamación de las decisiones del Ministerio de Educación de objetar los planes y programas que se le presenten para su aprobación.
- Aprobar, informar favorablemente o con observaciones el plan de evaluación de los objetivos fundamentales de aprendizaje determinado en los marcos curriculares de educación básica y media.
- Aprobar, informar favorablemente o con observaciones las normas sobre calificación y promoción.
- Asesorar al Ministro de Educación en las materias que éste le consulte.

El Consejo estará constituido por diez miembros y tendrá un presidente designado por el Presidente de la República. Tres consejeros serán designados por el ejecutivo, cuatro por aprobación de 2/3 del Senado y tres por designación directa de actores del sistema educativo. Los consejeros durarán ocho años en sus cargos y no podrán renovarse por otro período, deberán ser académicos, docentes o profesionales destacados, y serán seleccionados en base a su idoneidad.

3.2.4. Ley General de Educación

El actual marco regulatorio e institucional de la educación fue concebido cuando la principal preocupación y objetivo era el de la extensión de la cobertura educacional, por lo que no preveía las exigencias de la nueva fase. En efecto, hasta la fecha el foco ha estado puesto en la extensión de la garantía de acceso, a través de reformas constitucionales y legales que han establecido la obligatoriedad y la gratuidad de la educación, en educación básica, media y segundo nivel de transición de educación parvularia.

En este contexto, con fecha 11 de abril de 2007 se ingresó al Congreso Nacional el proyecto de Ley General de la Educación (Mensaje N° 55-355), que deroga la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), dictada en 1990, y sustituye sus disposiciones en materia de educación regular. Complementariamente, el 13 de noviembre de 2007 se firmó el mencionado Acuerdo por la Calidad de la Educación. A partir de ambos textos se establece un marco general y ordenador de la educación, especialmente en lo que se refiere a la enseñanza parvularia, básica y media, para contribuir al mejoramiento de la calidad del servicio que prestan los establecimientos reconocidos oficialmente por el Estado. Contiene el marco general de los principios, fines, deberes del Estado, derechos y obligaciones de los actores del proceso educativo y las disposiciones generales sobre los tipos, niveles y modalidades del sistema educativo, así como las normas que fijan el ordenamiento de un currículo nacional. Así, entre sus principales elementos se destacan:

- **Requisitos de operación de los sostenedores.** El proyecto propone un aumento a las exigencias para ser sostenedor, entre las cuales destaca la exigencia de personalidad jurídica y limitarse a un giro u objeto social exclusivamente educacional; el cumplimiento de los estándares nacionales de desempeño y resultados educativos; el cumplimiento de exigencias de solvencia; y la obligación de rendición de cuentas.
- **Selección y expulsión de alumnos.** Se establece que los procesos de admisión de los establecimientos subvencionados para la oferta educativa entre el primer nivel de transición y sexto año básico en ningún caso podrán considerar el rendimiento escolar pasado o potencial del postulante, como tampoco la presentación de antecedentes socioeconómicos de la familia del postulante. Asimismo, se establece la prohibición de expulsión (o no renovación de matrícula) de alumnos de educación básica y media de cualquier establecimiento (subvencionado o particular pagado) por repitencia o bajo rendimiento escolar.

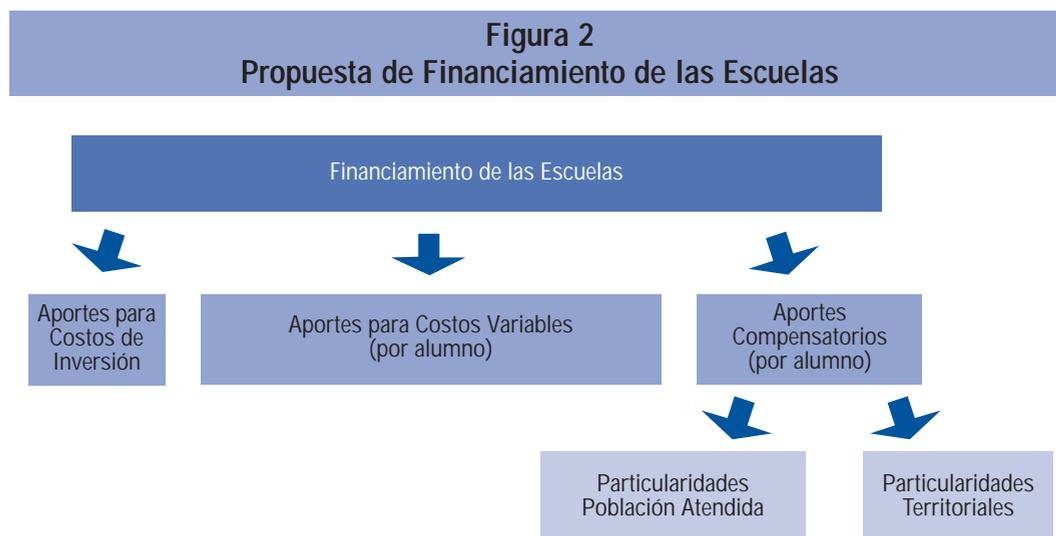
- ***Nuevos deberes del Estado.*** Se incorpora dentro de los deberes del Estado el promover la educación parvularia, velar por la calidad de la educación, mantener y proveer información sobre la calidad y equidad del sistema y las instituciones educativas, y velar por la igualdad de oportunidades y la inclusión educativa.
- ***Participación Escolar.*** Se promueve la participación escolar, a través de la formación de Centros de Alumnos, Centros de Padres y Apoderados y Consejos de Profesores.
- ***Objetivos Terminales.*** El proyecto norma sobre los objetivos terminales de aprendizaje para la educación parvularia. Además se reformulan los objetivos terminales de aprendizaje de la educación básica y media y se establecen objetivos de aprendizaje más completos, que abordan las dimensiones personales, sociales y cognitivas del aprendizaje, así como la formación valórica.
- ***Registros de Información.*** Se crea un Registro Público, tanto de sostenedores como de establecimientos educacionales con reconocimiento oficial del Estado, el que deberá incluir constancia de personalidad jurídica, historial de infracciones, aportes estatales que se perciban, sanciones aplicadas y resultados de evaluaciones de desempeño.
- ***Banco de Programas.*** El Ministerio de Educación tendrá la obligación de crear un banco de planes y programas complementarios que deberán contener alternativas para cada nivel educativo. Estos planes y programas deberán cumplir con los objetivos de aprendizaje definidos en las bases curriculares y haber sido aplicados en establecimientos escolares con buenos resultados dentro del país.

3.3. Reformas en materia de financiamiento

A partir de 1990 se introdujeron importantes cambios en la subvención por alumno. Así se crearon nuevas asignaciones asociadas a la condición de los establecimientos (rural/urbano; básica/media; científico-humanista/técnico-profesional y educación especial); y se introdujo la modalidad de financiamiento compartido y el Fondo de Becas. Además, el valor real de la subvención por alumno se triplicó en los últimos quince años.

Hoy se proponen perfeccionamientos sustanciales al sistema, los que están basados en un modelo que considera que se deben transferir recursos para el financiamiento de las escuelas en función de sus costos de inversión, en función de sus costos variables por alumno, y en función de los aportes compensatorios que sean necesarios para atender a alumnos vulnerables o de territorios aislados (Figura 2). Este nuevo esquema enfatiza la diversidad del sistema educativo y reconoce que es más costoso educar a la población vulnerable que tiene desventajas de origen.

Para avanzar hacia este modelo, actualmente se está tramitando el Proyecto de Ley que establece una Subvención Escolar Preferencial para niños y niñas socioeconómicamente vulnerables (Mensaje N° 362 - 353). Asimismo, el 1 de octubre ingresó al Congreso Nacional el proyecto de ley que entrega un aumento extraordinario a la subvención general, rural y adultos (Mensaje N° 806-355).



Fuente: Elaboración propia, basado en MINEDUC (2007c).

3.3.1. Aumento extraordinario de subvención general, rural y educación de adultos

Como punto de partida para implementar el modelo de financiamiento propuesto, se ha considerado necesario realizar un aumento extraordinario de la subvención general en un 15% real (proyecto de ley que modifica el DFL N°2, de 1998, sobre subvenciones (Mensaje N° 806-355) ingresado al Congreso Nacional el 1 de octubre de 2007). Esto eleva significativamente el pago variable por alumno, lo que es consistente con las nuevas exigencias en materia de calidad educativa que se pretende incorporar al sistema. Se estima que el aumento de la subvención general implique un costo anual de más de US\$ 450 millones, beneficiando a todas las niñas y los niños de educación rural y urbana, desde prekindergarten a cuarto medio, del sistema subvencionado.

Asimismo, se aumentará en un 10% real la subvención rural, por encima del reajuste general. Ello beneficiará a los alumnos de los cerca de 4.500 establecimientos rurales, muchos de los cuales prestan servicios educativos en rincones apartados y atienden preferentemente a niñas y niños vulnerables. Se refuerza así el reconocer que estos establecimientos, por las condiciones en que operan, requieren de mayores recursos financieros para entregar un servicio de calidad.

Adicionalmente, se aumentará la subvención para educación de adultos, en sus distintos niveles y modalidades de estudio. Esto es particularmente relevante ya que, a pesar de los grandes y reconocidos avances en cobertura educacional, todavía existe un grupo importante de la población que no ha completado sus estudios básicos y/o secundarios. En efecto, existen cerca de tres millones de personas de entre 15 y 40 años de edad en esta situación. Para atender a este segmento particularmente vulnerable de la población, durante 2005 se acordó un nuevo currículum para la nivelación de estudios que, entre otros aspectos, implica un mayor número de horas de clase y modificaciones importantes en la educación técnico-profesional. El aumento de la subvención para educación de adultos aquí planteado permitirá poner en práctica el nuevo currículum.

3.3.2. Subvención Escolar Preferencial

El año 2005 se ingresó al Congreso Nacional el proyecto de ley que establece una Subvención Escolar Preferencial (SEP) (Mensaje N° 362-353), con el objeto mejorar la equidad y la calidad del sistema educativo. Para lo primero, plantea la entrega de una subvención adicional por alumno vulnerable y una subvención por concentración de alumnos vulnerables. Para lo segundo, propone la suscripción de convenios de excelencia educativa entre el Ministerio de Educación y los sostenedores, el establecimiento de exigencias de rendición de cuentas para estos últimos y la instauración de incentivos para los mismos asociados a desempeño.

La SEP se entregará a los alumnos prioritarios que estén cursando 1^{er} ó 2^{do} nivel de transición de la educación parvularia o educación general básica de todo establecimiento escolar que voluntariamente ingrese al sistema (previa suscripción de convenio con el Ministerio de Educación). Para efectos de la SEP, conceptualmente se considerará como alumnos prioritarios a aquellos cuyos hogares estén en una situación socioeconómica que les dificulte enfrentar con éxito el proceso educativo.

La SEP, al igual que la subvención general, tendrá un valor expresado en Unidades de Subvención Escolar (USE). Su máximo mensual será de 1,4 USE para 1^{er} nivel de transición hasta 4^o básico, lo que equivale a cerca de \$20 mil y representa un 61% de la subvención general (Cuadro 4). Este valor decrece para niveles superiores, llegando a 0,93 USE en 5^o y 6^o básico; y a 0,47 USE para 7^o y 8^o básico. El valor decreciente de la SEP se debe a que para compensar las desigualdades de origen de los niños es prioritario hacerlo desde que son pequeños, ya que es en ese lapso cuando el capital cultural de la familia tiene mayor impacto sobre el desempeño educativo del niño. En el entendido que estas desigualdades de origen efectivamente se reducirán con la SEP que se entregará en los niveles entre prekindergarten y 4^o básico, el valor requerido de ésta para los cursos superiores debiese ser menor (ya que las desigualdades que persistan debiesen ser menores).

Cuadro 4
Valores de la Subvención Educacional Preferencial (SEP)

Nivel de Enseñanza	SEP Mensual por Alumno		Subvención General con JEC** Mensual por Alumno		SEP/Subvención General
	USE	Pesos*	USE	Pesos*	
	1 ^{er} nivel de transición hasta 4 ^o básico	1,4	19.890	2,29689	
5 ^o y 6 ^o básico	0,93	13.212	2,29689	32.632	40%
7 ^o y 8 ^o básico	0,47	6.677	2,29689	32.632	20%

Fuente: Proyecto de Ley que crea Subvención Educacional Preferencial (Mensaje N° 362-353).

* Calculado en base al valor de la USE vigente a contar de diciembre 2006.

** Para efectos de este cuadro resumen, se considera el valor para 4^o básico como referencia para todo el tramo de 1^{er} nivel de transición a 4^o básico.

Como parte del régimen de la SEP, los establecimientos educacionales adscritos al sistema serán clasificados por el Ministerio de Educación, al menos cada cuatro años y de acuerdo a sus resultados educativos, según las siguientes categorías:

- *Autónomo*: establecimiento que ha mostrado sistemáticamente buenos resultados educativos de acuerdo a los estándares nacionales.
- *Emergente*: establecimiento que no ha mostrado sistemáticamente buenos resultados educativos, pero tampoco deficientes.
- *En Recuperación*: establecimiento que ha obtenido reiteradamente resultados educativos deficientes.

La clasificación del establecimiento incidirá en el grado de autonomía con que podrá utilizar los recursos provenientes de la SEP. Es decir, si bien la clasificación del establecimiento no altera los valores de la SEP señalados en el Cuadro 4, sí determina ciertas condiciones en su uso. Así, un establecimiento autónomo enfrenta menos condiciones, debiendo comprometerse a ejecutar los compromisos incluidos en el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa que haya suscrito con el Ministerio de Educación, el cual incluye el compromiso de destinar los recursos por subvención preferencial y subvención por concentración de alumnos prioritarios a un Plan de Mejoramiento Educativo que debe presentar al Ministerio de Educación.

En el caso de los establecimientos emergentes, la totalidad de los recursos que reciban por concepto de SEP debe destinarse a la ejecución de un Plan de Mejoramiento, sujeto a la aprobación del Ministerio de Educación y con restricciones respecto de su contenido. En concreto, este plan debe incluir una evaluación respecto de los recursos humanos, técnicos y materiales con que cuenta el establecimiento, así como una propuesta de metas y planes para alcanzar mejores resultados educativos en el plazo de ejecución del mismo. Además, con cargo a los recursos de la SEP, los establecimientos emergentes deberán coordinar y articular acciones con las instituciones y redes de servicios sociales competentes para detectar, derivar y tratar problemas psicológicos, sociales y necesidades educativas especiales de los alumnos prioritarios, y establecer actividades docentes complementarias a los procesos de enseñanza y aprendizaje de los alumnos prioritarios para mejorar su rendimiento escolar.

En el caso de los establecimientos en recuperación, la totalidad de los recursos que reciban por concepto de SEP deberán destinarlos a:

- Desarrollar un Plan de Mejoramiento Educativo que será establecido por un equipo tripartito conformado por un representante del Ministerio de Educación, el sostenedor y una entidad externa con capacidad técnica registrada por el Ministerio de Educación.
- Aplicar las medidas de reestructuración contenidas en el plan, las que pueden incluir la reestructuración del equipo de docentes y directivos técnico-pedagógicos y de aula.
- Alcanzar los estándares nacionales correspondientes a la categoría de establecimiento emergente en un plazo máximo de cuatro años.

El sistema SEP considera, además, una Subvención por Concentración de Alumnos Vulnerables, dirigida a quienes asistan a establecimientos que se acojan al sistema, en los niveles incorporados a la subvención preferencial, y cuya matrícula contenga un porcentaje significativo de alumnos vulnerables. Esta subvención se justifica por el llamado “efecto pares” que muestra que los resultados educativos de un alumno no sólo dependen de sus circunstancias individuales, sino que también de su entorno¹⁷. Así, se reconoce que no sólo es más costoso educar a un alumno que enfrenta desigualdades de origen, sino que es más costoso aún hacerlo en un contexto de alumnos con estas características.

En consideración de este efecto, la Subvención por Concentración de Alumnos Vulnerables considera valores crecientes a medida que aumenta la proporción de alumnos en esta condición, como se detalla en la Cuadro 5.

Cuadro 5
Valores de la Subvención por Concentración de Alumnos Vulnerables
(Según Tramos de Vulnerabilidad y Nivel Educacional)

Porcentaje de alumnos vulnerables respecto de matrícula	Subvención Mensual por Alumno para 1 ^{er} nivel transición hasta 4 ^o básico		Subvención Mensual por Alumno para 5 ^o y 6 ^o básico		Subvención Mensual por Alumno para 7 ^o y 8 ^o básico	
	USE	Pesos*	USE	Pesos*	USE	Pesos*
Más de 60%	0,252	3.580	0,168	2.387	0,084	1.193
Entre 45% y 60%	0,224	3.182	0,149	2.117	0,075	1.066
Entre 30% y 45%	0,168	2.387	0,112	1.591	0,056	796
Entre 15% y 30%	0,098	1.392	0,065	923	0,033	469
Menos de 15%	0	0	0	0	0	0

Fuente: Indicación a Proyecto de Ley que crea Subvención Educacional Preferencial (Mensaje N° 362-353).

* Calculado en base al valor de la USE vigente a contar de diciembre 2006.

En régimen, es decir, al quinto año de operación del sistema, la SEP tendrá un costo anual de alrededor de \$177 mil millones, de los cuales cerca del 80% corresponderá a la SEP propiamente tal y el 20% restante corresponderá a la Subvención por Concentración de Alumnos Vulnerables.

¹⁷ Para mayores antecedentes respecto del efecto pares ver Hanushek et al. (2001) y Hoxby (2000).

3.3.3. Subvención para nivel prekinder

Para aumentar de manera significativa la cobertura en prekinder, en la práctica asegurando el acceso, actualmente se tramita un proyecto de ley que incorpora este nivel al sistema de subvenciones educacionales (Mensaje N° 362-353, el mismo que establece una subvención escolar preferencial). Además, para este nivel también se aplicará la SEP, a partir de su primer año de implementación.

De esta manera, se dejará atrás el esquema vigente en el cual se establece cada año en Ley de Presupuestos un número de cupos a subsidiar en el nivel de prekinder y se pasará a un esquema en el cual dicha subvención será universal. Esto apunta a disminuir las brechas de desigualdad desde una edad temprana, lo que se espera impacte positivamente en el rendimiento posterior de las niñas y niños.

En particular, se establecerá una subvención mensual por alumno igual a 1,754 USE para el nivel prekinder (lo que con los valores de la USE vigentes entre diciembre de 2006 y noviembre de 2007 equivalen a \$24.918). En régimen, se espera que esta subvención tenga un costo anual de \$33.242 millones y beneficie a 200 mil alumnos.

3.3.4. Programa de apoyo extraordinario a la gestión educativa municipal

Como un plan extraordinario, la Ley de Presupuestos del Sector público para 2008 contempla un programa de apoyo a la gestión educativa municipal, cuyo fin será asistir a los sostenedores municipales para que realicen proyectos de mejoras a su gestión en los ámbitos administrativo, financiero y pedagógico. Así, los municipios podrán destinar estos recursos para: diagnosticar las falencias en su gestión educativa; desarrollar e implementar planes de apoyo pedagógico; pagar deudas previsionales y con proveedores; pagar indemnizaciones; diseñar y poner en marcha sistemas de gestión y contabilidad; e invertir en infraestructura, entre otros fines.

Este programa tendrá un costo de \$53 mil millones. Cada municipio podrá optar a un monto de recursos que será determinado en función de características tales como la cantidad de alumnos que atiende y la vulnerabilidad de los mismos. Para acceder a los recursos, cada municipio deberá suscribir un convenio de gestión.

3.4. Reformas en materia de rendición de cuentas

En materia de rendición de cuentas se ha propuesto avanzar en la construcción de un sistema propiamente tal, que sea integrado, transparente y eficiente. Por ello, la rendición de cuentas aparece como un elemento transversal a las reformas en materia de institucionalidad y en materia de financiamiento. Así, se espera que la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad sean agentes clave en lograr mayor responsabilización de los actores educativos por los resultados que obtengan, para lo cual la rendición de cuentas juega un rol fundamental.

En efecto, la creación de estas dos nuevas instituciones implica separar claramente las funciones de evaluación y fiscalización de aquellas de diseño de políticas y apoyo a los establecimientos, responsabilizando a entidades diferentes por cada una de ellas. Así, la Superintendencia tendrá como principal tarea la fiscalización de los sostenedores y los establecimientos educacionales a fin de que cumplan con las leyes, requisitos, normativas y reglamentos; mientras que la Agencia de la Calidad tendrá como misión evaluar el cumplimiento de estándares educativos y de gestión y difundir dichos resultados.

En este sentido, el régimen de SEP también incentiva la responsabilización de los sostenedores por el mejoramiento de la calidad de la educación. En concreto, establece que los sostenedores que voluntariamente se adscriban al régimen SEP deberán suscribir un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa con el Ministerio de Educación, el que deberá comprometer, entre otros elementos:

- Presentar anualmente al Ministerio de Educación y a la comunidad escolar un informe relativo al uso de los recursos percibidos por concepto de subvención preferencial y de los demás aportes públicos contemplados en la ley.
- Acreditar el funcionamiento efectivo del Consejo Escolar, del Consejo de Profesores y del Centro General de Padres y Apoderados de los respectivos establecimientos.
- Presentar al Ministerio de Educación y cumplir un Plan de Mejoramiento Educativo elaborado con la comunidad de los respectivos establecimientos, que contemple acciones en las áreas de gestión del currículum, liderazgo escolar, convivencia escolar o gestión de recursos en la escuela.

- Concordar con el Ministerio de Educación y cumplir las metas de efectividad de rendimiento académico de los alumnos de los respectivos establecimientos, en especial de aquellos considerados como prioritarios por su mayor vulnerabilidad.
- Informar a los padres y apoderados del alumnado de los respectivos establecimientos sobre la existencia de este convenio, con especial énfasis en las metas fijadas en materia de rendimiento académico.

Asimismo, también se avanza en materia de rendición de cuentas a través del proyecto de ley que contempla un aumento extraordinario de la subvención general, rural y educación de adultos (Mensaje N° 806-355). En efecto, en dicho proyecto se establece que los sostenedores deberán mantener a disposición del Ministerio de Educación, por un período mínimo de cinco años, un estado anual de resultados que dé cuenta de todos los ingresos y gastos del período. Sin perjuicio de lo anterior, cuando uno o más de los establecimientos educacionales administrados por un sostenedor haya obtenido resultados inferiores a los estándares de desempeño educativo fijados por el Ministerio de Educación, el sostenedor tendrá la obligación de entregar un estado de resultados al Ministerio.

Ciertamente, todas estas exigencias de rendición de cuentas deberán tender a aunarse una vez que la nueva institucionalidad en educación esté funcionando en régimen.

4

Las Transformaciones en Marcha y el Gasto Público en Educación

4.1. Gasto público en educación general

Desde 1990 a esta parte el gasto público en educación general (desde nivel parvulario a 4° medio) ha aumentado de manera importante¹⁸. En efecto, el gasto público en educación general pasó de representar alrededor de un 2,1% del PIB en el período 1990-1994 a alrededor de un 3,2% del PIB en el período 2000-2006 (Gráfico 3)¹⁹. Cuando las reformas en materia de financiamiento se encuentren en régimen, el gasto público en educación general podría llegar a 3,7% del PIB^{20, 21}.

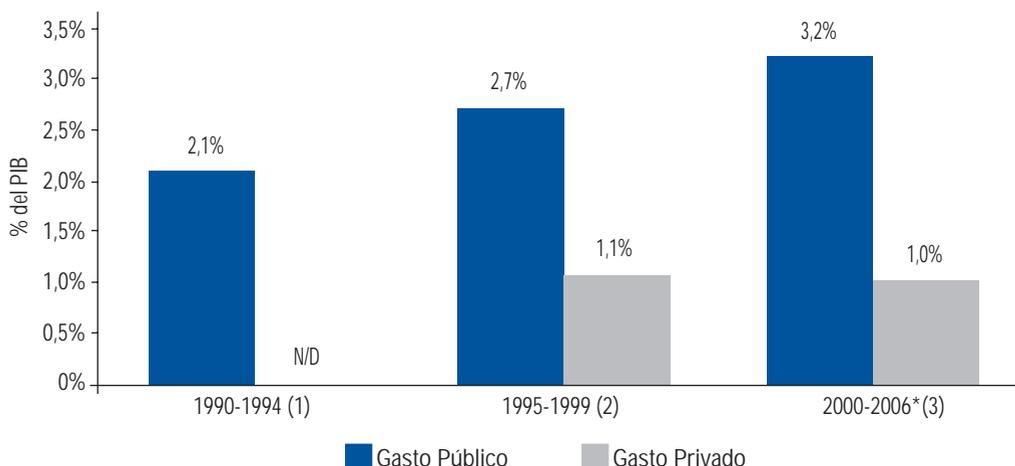
¹⁸ El gasto público en educación general bordea el 85% del gasto público en educación, relación que se ha mantenido estable en el período 1990-2006.

¹⁹ El gasto público en educación general se descompone en: i) los recursos transferidos por el Ministerio de Educación, que representan alrededor del 92% del total (de los cuales aproximadamente el 75% corresponde a subvenciones, el 15% a programas de la Subsecretaría de Educación para fines educativos específicos, el 7% a programas de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, y el resto a otros programas); ii) los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que los Gobiernos Regionales destinan a inversión en infraestructura educacional, que representan alrededor del 2% del total; y iii) los aportes que realizan los propios sostenedores municipales, que representan en promedio cerca del 5% del total.

²⁰ Este cálculo es referencial y considera el gasto de continuidad en educación general más el costo total en régimen de las reformas descritas en este documento (lo que en el caso de la SEP implica que ésta se aplica desde pre-kinder a 8° básico), como porcentaje de un PIB proyectado.

²¹ En relación al gasto privado en educación general, se observa cierta estabilidad en el lapso 1995-2006 (años para los cuales se cuenta con información), período en el cual se ha mantenido en cerca de 1% del PIB, cifra inferior al gasto público comparable.

Gráfico 3
Gasto Público y Privado en Educación General, 1990-2006
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a MINEDUC (2007), datos del Departamento de Estudios MINEDUC y datos del Departamento de Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile.

* Estimación Preliminar.

(1): No se contó con información sobre gasto privado para el período 1990-1995.

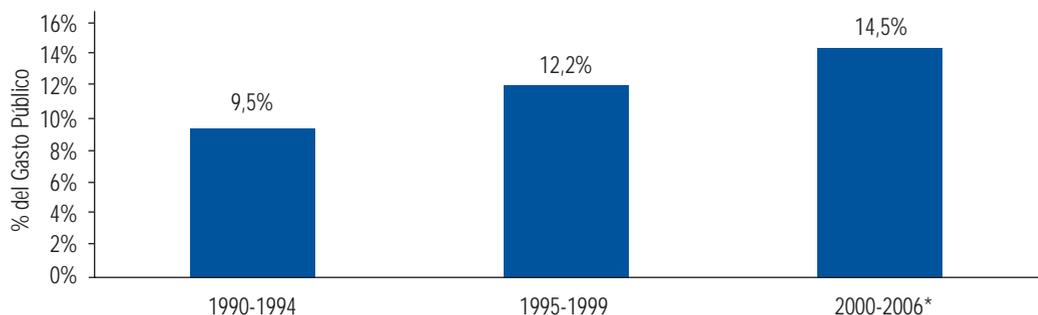
(2): Los datos de gasto privado corresponden al período 1996-1999.

(3): Los datos de gasto privado corresponden al período 2000-2005. Las cifras de 2005 son preliminares.

Este aumento del gasto público en educación general no se ha debido a un mero aumento del gasto público general, sino que al énfasis prioritario que se le ha dado a la educación. Esto queda demostrado en que el gasto en educación general ha aumentado significativamente su participación dentro del gasto público. Así, pasó de representar alrededor de un 9,5% del gasto público en el período 1990-1994 a alrededor de un 14,5% del mismo en el período 2000-2006 (Gráfico 4). Cuando las reformas en materia de financiamiento se encuentren en régimen, el gasto público en educación general podría llegar a representar 18% del gasto público²².

²² Este cálculo es referencial y considera el gasto de continuidad en educación general más el costo total en régimen de las reformas descritas en este documento (lo que en el caso de la SEP implica que ésta se aplica desde prekindergarten a 8° básico), como porcentaje de un gasto público proyectado.

Gráfico 4
Gasto Público en Educación General, 1990-2006
 (Porcentaje del gasto público total)



Fuente: Elaboración propia en base a MINEDUC (2007) y datos del Departamento de Estudios MINEDUC.

* Estimación Preliminar.

4.2. Gasto público por alumno

El aumento del gasto público en educación general ha ido más allá del estrictamente requerido para hacerse cargo de la mayor cobertura del sistema. Esto se demuestra en el aumento sostenido del gasto por alumno, tanto en educación básica como en media. De esta manera, mientras en el período 1990-1994 el gasto público anual por alumno de educación básica era de alrededor de \$239.000 y por alumno de educación media era de \$231.000; en el período 2000-2006 estas cifras fueron en torno a 2,3 veces mayores, llegando a \$545.000 y a \$564.000, respectivamente²³ (Gráfico 5).

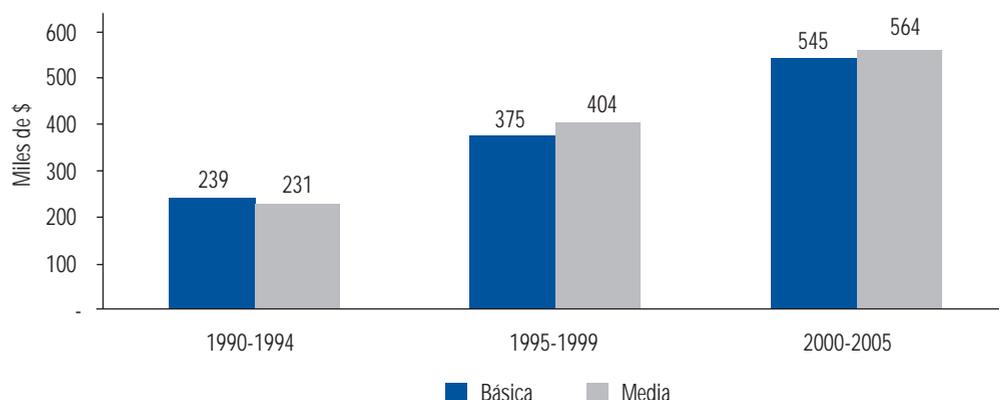
Cuando las reformas en materia de financiamiento se encuentren en régimen, el gasto público anual por alumno de educación básica podría llegar a \$919.000 y por alumno de educación media podría llegar a \$974.000²⁴. Es importante notar que esto no sólo representa un aumento sustantivo, sino que además muestra que habrá un crecimiento relativo mayor en el gasto público por alumno de educación básica, lo que es consistente con el objetivo de compensar las inequidades de origen desde comienzos de la edad escolar. Contextualizando, estas cifras implicarían que Chile llegaría a efectuar un gasto público anual por alumno de educación básica y media similar al que hoy realizan países como Polonia.²⁵

²³ Cifras en pesos de 2007.

²⁴ Este cálculo es referencial y considera el gasto de continuidad en educación general más el costo total en régimen de las reformas descritas en este documento (lo que en el caso de la SEP implica que ésta se aplica desde prekinder a 8° básico), como porcentaje de una matrícula proyectada.

²⁵ Considerando información comparable contenida OCDE (2006).

Gráfico 5
Gasto Público Anual en Educación por Alumno, 1990-2005
 (Miles de pesos de 2007)



Fuente: MINEDUC (2007).

4.3. Composición del gasto público

Como se describió en la Sección 3.3 (Figura 2), el modelo de financiamiento que guía las transformaciones en marcha en materia de asignación de recursos considera que las escuelas se deben financiar en función de sus costos de inversión, en función de sus costos variables por alumno y en función de los aportes compensatorios que sean necesarios para atender a alumnos vulnerables o de territorios aislados.

Haciendo el ejercicio de aplicar este modelo al gasto público en educación general para el año 2006²⁶ (Cuadro 6), se observa que el ítem más importante corresponde a los aportes para costos variables por alumno²⁷, que representa el 85% del total. Le siguen los aportes compensatorios que se destinan a cubrir gastos relacionados con las particularidades geográficas en las cuales se encuentran los establecimientos, que representan el 12% del total²⁸; y los aportes para costos de inversión (aporte de capital), que representan el 3% del total. Cabe notar que prácticamente no existen recursos en función de los aportes compensatorios destinados a atender a alumnos vulnerables²⁹.

²⁶ Este gasto excluye los ítems asociados a los programas de la Subsecretaría de Educación, JUNJI, JUNAEB, Educación Superior, CONICYT, DIBAM y Cultura.

²⁷ Los costos variables están compuestos por la subvención de escolaridad, aportes a docentes y subvención de mantención; y, para el año 2006, representaron aproximadamente un 88%, 11% y 2%, respectivamente.

²⁸ Dentro de este componente se destaca la asignación por zona, que representa cerca del 70% del aporte compensatorio por condiciones geográficas. Le sigue en importancia la subvención de ruralidad, que representa alrededor de un 14%, y la subvención de internado, que representa cerca de un 12%. El resto corresponde a la subvención piso rural.

²⁹ La información disponible no permite construir un escenario comparativo para el período 1990-2006. Con todo, se puede señalar que en el año 1990 prácticamente no existían aportes para costos de inversión ni aportes compensatorios para atender a alumnos vulnerables o de territorios aislados. Por tanto, la aplicación de este modelo resultaría en que casi la totalidad de los recursos correspondería a aporte para costos variables por alumno.

Las transformaciones en marcha en materia de financiamiento introducirán modificaciones a esta estructura. Así, cuando éstas se encuentren en régimen aumentará el peso relativo de los aportes compensatorios, en especial aquellos para atender a alumnos vulnerables, principalmente por efecto de la SEP (Cuadro 6)³⁰.

Cuadro 6
Composición del Gasto Público en Educación General* ,
2006 y año con Transformaciones en Régimen

Tipos de costos	2006	Con Transformaciones en Régimen **
Aportes para costos de inversión	3,0%	3%
Aportes para costos variables por alumno	85,3%	78%
Aportes Compensatorios:	11,7%	19%
- Por Alumnos Vulnerables	0,4%	8%
- Por Particularidades Territoriales	11,3%	10%
Total	100%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a ejecución presupuestaria e Informes Financieros, DIPRES.

* Este gasto excluye los ítems asociados a los programas de la Subsecretaría de Educación, JUNJI, JUNAEB, Educación Superior, CONICYT, DIBAM y Cultura.

** Este cálculo es referencial y considera el gasto de continuidad en educación general más el costo total en régimen de las reformas en marcha en materia de financiamiento (lo que en el caso de la SEP implica que ésta se aplica desde prekindergarten a 8° básico).

4.4. Focalización del gasto público

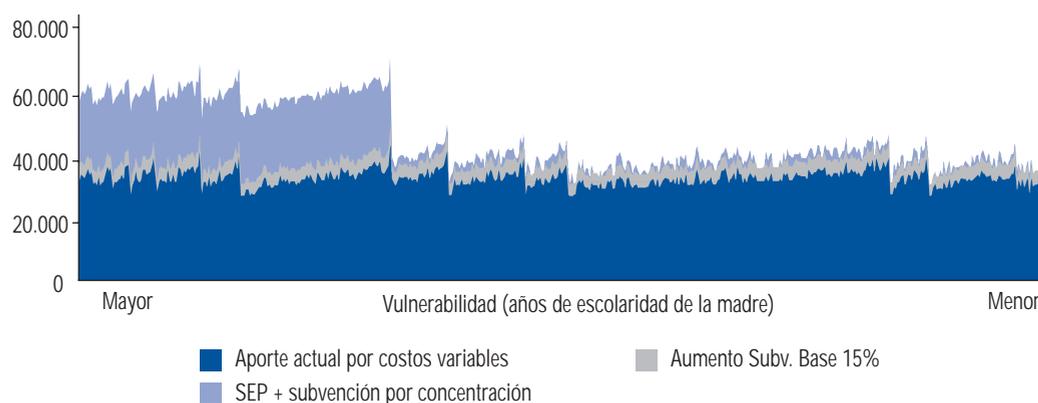
La estructura de financiamiento actual prácticamente no discrimina según nivel socioeconómico de los alumnos, ya que casi no existen aportes compensatorios por alumnos vulnerables (Cuadro 6) y, por tanto, el gasto público por alumno es relativamente parejo³¹. Esta situación cambiará radicalmente cuando las transformaciones en marcha se encuentren en régimen, en especial la SEP.

³⁰ Este cálculo es referencial y considera el gasto de continuidad en educación general más el costo total en régimen de las reformas descritas en este documento (lo que en el caso de la SEP implica que ésta se aplica desde prekindergarten a 8° básico).

³¹ El mecanismo de financiamiento compartido y el Fondo de Becas complementario contienen algunos elementos orientados a mejorar la progresividad del sistema de financiamiento.

Para ejemplificar el cambio esperado, se simula la distribución de recursos según el nivel de vulnerabilidad para una muestra representativa de alumnos de 4° básico en escuelas urbanas sin financiamiento compartido, antes y después de la implementación de la SEP y del aumento de 15% en la subvención general (Gráfico 6)³². Se aprecia que en el escenario actual, la distribución de la subvención es relativamente pareja, produciéndose algunas variaciones menores que no están relacionadas con la vulnerabilidad de los alumnos³³. La situación esperada futura es sustancialmente diferente, ya que aunque se contempla un aumento parejo de la subvención base, se incluye también la entrega de recursos por concepto de SEP. Esto último hace que el 30% de los alumnos más vulnerables reciba en promedio un 50% más de recursos por subvención que el resto.

Gráfico 6
Distribución de Recursos por Subvención según Vulnerabilidad de los Alumnos de 4° Básico de Escuelas Urbanas sin Financiamiento Compartido con y sin transformaciones
 (Pesos mensuales)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de subvenciones MINEDUC y cuestionario de padres SIMCE 2006, basado en MINEDUC (2007c).

³² La simulación se hizo en base a información de los cuestionarios de padres SIMCE de 4° básico e información de subvenciones para ese mismo año. Se ordenaron los niños en relación a su grado de vulnerabilidad, medido a través de la escolaridad de la madre, y se consideró vulnerable al tercio inferior. Con esta información se asignaron los valores de subvención correspondientes, según el establecimiento al cual asistían los niños.

³³ Estas diferencias son producto de los distintos aportes que reciben las escuelas y, por tanto, los niños, y que no tienen relación directa con su nivel de vulnerabilidad. Entre estos aportes se cuentan, por ejemplo, los recursos del SNED y la bonificación por desempeño difícil.

Consecuentemente, hoy un alumno de 4° básico de una escuela urbana sin financiamiento compartido recibe una subvención mensual cercana a los \$36.600 sin distinguir si éste es o no vulnerable (Cuadro 7)³⁴. Una vez que se aplique el aumento de 15% de la subvención base este monto subirá a cerca de \$42.000 pero, además, el alumno vulnerable recibirá un aporte compensatorio por concepto de SEP cercano a \$23.500 mensual. Con ello, en régimen los alumnos de una escuela básica urbana recibirían al menos un 15% más de subvención respecto de 2006, pero los alumnos vulnerables recibirían hasta un 77% más.

Cuadro 7
Subvención por Alumno de 4° Básico de
Escuela Urbana sin Financiamiento Compartido con y sin transformaciones
(Pesos mensuales)

Tipo Subvención	Alumnos No Vulnerables		Alumnos Vulnerables	
	Año 2006	Con Transformaciones en Régimen *	Año 2006	Con Transformaciones en Régimen *
Aportes para costos variables por alumno	36.607	41.552	36.680	41.552
Aportes Compensatorios:	0	1.883	0	23.470
- Por Alumnos Vulnerables	0	1.883	0	23.470
- Por Particularidades Territoriales	0	0	0	0
Total	36.607	43.435	36.680	65.022

Fuente: Elaboración propia en base a datos de subvenciones MINEDUC.

* Incluye el aumento de 15% de la subvención general y la implementación de la SEP y la subvención por concentración.

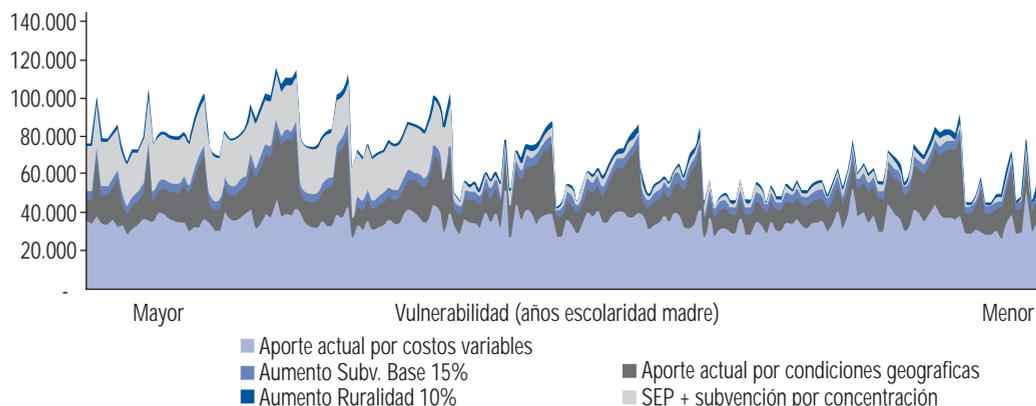
El cambio esperado también será significativo para los alumnos que asisten a otros tipos de establecimientos. En efecto, se observa que la distribución de recursos según el nivel de vulnerabilidad de una muestra representativa de alumnos de 4° básico de escuelas rurales sin financiamiento compartido cambia de manera importante antes y después de la implementación de las reformas en materia de financiamiento (Gráfico 7). Así, se aprecia que en el escenario actual la distribución de la subvención por aportes variables es relativamente pareja, produciéndose algunas variaciones menores que no están relacionadas con el nivel de vulnerabilidad de los alumnos³⁵. En cuanto a la distribución actual de los aportes por compensación de condiciones geográficas, se observan que éstos no son parejos, aunque no necesariamente muestran progresividad³⁶. En contraste, en la situación después de las reformas se espera que el 30% de los alumnos más vulnerables de la escuela reciba en promedio un 58% más de recursos por subvención que el resto de los alumnos.

³⁴ Simulación análoga a la realizada en el Gráfico 6.

³⁵ Al igual que lo observado en el Gráfico 6, estas diferencias son producto de los distintos aportes que reciben las escuelas y, por tanto, los niños, y que no tienen relación directa con su nivel de vulnerabilidad. Entre estos aportes se cuentan, por ejemplo, los recursos del SNED y la bonificación por desempeño difícil.

³⁶ Los aportes compensatorios por condiciones geográficas difieren entre escuelas, y por tanto, entre niños. Si bien no están necesariamente asociados por diseño a la vulnerabilidad de los alumnos, en la práctica se observan diferencias.

Gráfico 7
Distribución de Recursos por Subvención según Vulnerabilidad de los Alumnos de 4° Básico de Escuelas Rurales sin Financiamiento Compartido, con y sin transformaciones
 (Pesos mensuales)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de subvenciones MINEDUC y cuestionario de padres SIMCE 2006, basado en MINEDUC (2007c).

De esta manera, hoy los aportes por costos variables en una escuela básica rural son relativamente parejos según nivel de vulnerabilidad, en torno a los \$33.000 mensuales (Cuadro 8). Los aportes compensatorios por condiciones geográficas son en promedio cercanos a los \$9.000 mensuales para los alumnos no vulnerables y cercanos a los \$13.000 para los vulnerables. Ello implica que en promedio los alumnos vulnerables de 4° básico de una escuela rural reciban hoy una subvención total un 14% superior que la de los alumnos no vulnerables. Una vez que se apliquen las reformas en marcha este porcentaje crecería a 58%, aumentando notablemente la progresividad del sistema. Ello, por cuanto las reformas implicarían que todos los alumnos de una escuela básica rural reciban al menos un 17% más de subvención respecto de 2006, pero los alumnos vulnerables de dichas escuelas recibirían hasta un 62% más.

Cuadro 8
Subvención por Alumno de 4° Básico de Escuela Rural sin
Financiamiento Compartido con y sin transformaciones
(Pesos mensuales)

Tipo Subvención	Alumnos No Vulnerables		Alumnos Vulnerables	
	Año 2006	Con Transformaciones en Régimen *	Año 2006	Con Transformaciones en Régimen *
Aportes para costos variables por alumno	32.337	36.630	34.253	38.704
Aportes Compensatorios:	8.925	11.701	12.945	37.709
- Por Alumnos Vulnerables	0	1.883	0	23.470
- Por Particularidades Territoriales	8.925	9.818	12.945	14.240
Total	41.262	48.331	47.198	76.414

Fuente: Elaboración propia en base a datos de subvenciones MINEDUC.

* Incluye el aumento de 15% de la subvención general, el aumento de 10% de subvención por ruralidad y la implementación de la SEP y la subvención por concentración.

5

Principales Desafíos en el Actual Escenario de Transformaciones

Lograr un salto significativo en la calidad de la enseñanza del sistema educativo chileno es trascendental, por su potencial impacto en términos de equidad y de desarrollo. Hoy se vive un momento crucial para lograrlo, puesto que existe una serie de profundas transformaciones en marcha que abarcan los ámbitos del marco regulatorio y los sistemas de financiamiento y de rendición de cuentas. En conjunto, estas reformas apuntan a rediseñar la arquitectura del sistema educativo, con el fin de generar mayor responsabilización de los actores del sistema y, en definitiva, orientarlo a conseguir mejores resultados educativos.

Esta no es una tarea sencilla ni alcanzable en un plazo corto. No sólo se deben afinar los diseños de los cambios institucionales propuestos en un sistema único en su clase³⁷, sino que luego deben implementarse en un contexto donde existen muchos actores involucrados con intereses no siempre alineados. En este marco, se considera que para avanzar con éxito, al menos, se debe hacer frente a los siguientes siete desafíos:

³⁷ Como se detalla en Banco Mundial (2007).

- **Modernizar, readecuar y fortalecer el Ministerio de Educación para su rol en el nuevo esquema institucional.** En la actualidad el Ministerio de Educación tiene atribuciones en diversos ámbitos, que abarcan el diseño de políticas, la evaluación de resultados, la inspección, la fiscalización y el establecimiento de sanciones en contra de sostenedores, entre otras. La creación de instituciones como la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad implicará que el Ministerio les traspase parte de sus actuales funciones, para especializarse y fortalecerse en las que retenga. En este sentido, al Ministerio principalmente le corresponderá formular políticas destinadas a fomentar la calidad y equidad de la educación, establecer los estándares de aprendizaje de los alumnos y de desempeño para docentes, sostenedores y establecimientos, y prestar apoyo pedagógico a las escuelas. Este nuevo rol requiere de una readecuación del Ministerio, tanto en su forma de operar, como en su estructura misma, en los niveles nacional, regional y provincial. Esto debiera traducirse en una nueva estructura orgánica que le permita orientar todos los esfuerzos hacia los nuevos roles de los cuales será responsable.
- **Monitorear y evaluar el impacto del aumento de recursos en el sector, para que se traduzca efectivamente en una educación equitativa y de calidad.** El aumento de inversión en educación que implicarán las reformas en marcha es histórico. En efecto, la Ley de Presupuestos del sector público para 2008 contempla un aumento de 15,3% en los recursos destinados al Ministerio de Educación, cerca del doble del crecimiento que experimentará el resto de los ministerios en conjunto. Esto significa que más de un tercio del incremento del presupuesto público en 2008 será destinado a educación, aún considerando que la SEP no estará todavía en régimen. Este notable esfuerzo a nivel país no puede ser desperdiciado, por lo que se requiere un control férreo y una evaluación sistemática sobre el uso de estos recursos. El desafío es mayor si se considera que aún no estará implementado en su totalidad el nuevo sistema de rendición de cuentas.

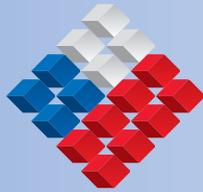
- **Lograr que la rendición de cuentas efectivamente se asocie a resultados educativos.** El sistema integral de rendición de cuentas que se desea implantar representa un cambio radical al sistema educacional chileno. Este sistema debe basarse en incentivos lo suficientemente poderosos para que los distintos actores educativos modifiquen sus conductas. Estos incentivos deben asociarse al logro de estándares de desempeño y no a aspectos más bien administrativos. En este sentido, el gran riesgo es que el sistema de rendición de cuentas tienda a quedarse en lo formal y se burocratice, en vez de orientarse a mejorar la calidad. En particular, debe evitarse que la Superintendencia de Educación y la Agencia de la Calidad sean entes meramente controladores de normas. Por el contrario, se debe constituir un sistema integrado orientado a mejorar la calidad, en el cual la Superintendencia cumpla su rol fiscalizador, la Agencia su rol evaluador y el Ministerio su rol de fijación de política y de apoyo a los establecimientos.
- **Identificar adecuadamente a los alumnos vulnerables para que opere el sistema de aportes compensatorios.** El gran cambio que se está promoviendo al sistema de financiamiento consiste en reconocer que es más costoso educar a las niñas, niños y jóvenes que tienen desigualdades de origen. Para ello, el desafío elemental es poder identificar a estos alumnos y, consistentemente, focalizar en ellos los recursos adicionales que se invertirán en el sistema. Para ello, parte fundamental del esfuerzo asociado a la identificación de los alumnos vulnerables debe ser el constante perfeccionamiento de los instrumentos de focalización. Esta tarea requiere la coordinación entre distintos organismos públicos así como la evaluación permanente de la efectividad de los instrumentos utilizados.
- **Mejorar la información para la toma de decisiones educativas de las familias.** La información es clave a la hora de tomar buenas decisiones educativas. Una de las áreas en las cuales existen importantes debilidades es en la información entregada a las familias respecto de la calidad de los establecimientos. Por lo general hoy esta información es dispersa y difícil de interpretar. En este sentido, las reformas que se efectuarán al sistema continúan confiando en la elección de las familias como un elemento fundamental para incentivar la calidad educativa. Por lo tanto, debe existir una preocupación primordial por mejorar la calidad, oportunidad y pertinencia de la información que se les entregue. Sería contraproducente que el sistema de rendición de cuentas termine generando más información pero que ésta sea confusa para las familias y finalmente no sea un aporte para la toma de decisiones.

- **Desarrollar modelos que permitan determinar el costo de brindar una educación de calidad en una escuela eficiente.** El actual diseño de la subvención educacional no está asociado directamente a los costos de educar a los distintos tipos de alumnos ni de hacerlo bajo distintas circunstancias. En este sentido, la implementación de la SEP será un gran avance en reconocer que existen diferencias que efectivamente inciden en las funciones de costo para proveer educación de calidad. El desafío a este respecto es poder identificar diferenciales de costo que correspondan a razones objetivas no controlables por los establecimientos (como lo son, por ejemplo, las desigualdades de origen de los niños más vulnerables), y no a problemas de eficiencia que sí son controlables (como lo es, por ejemplo, operar con una dotación docente mucho mayor a la requerida). Estos modelos deben, además, ser actualizados periódicamente.
- **Generar mecanismos que incentiven la mejora continua en la calidad de los docentes.** Las principales transformaciones en marcha, como se ha descrito, se centran en los ámbitos del marco regulatorio y los sistemas de financiamiento y de rendición de cuentas. Sin embargo, estos elementos no agotan los cambios que requiere el sistema educativo chileno para lograr resultados más equitativos y de mayor calidad. Un elemento adicional y fundamental que debe ser abordado se refiere al rol de los docentes. Es indudable que éstos representan un actor clave para el logro de resultados. En este sentido, se debe avanzar en mejorar su formación inicial, su formación continua y el desarrollo de una carrera profesional íntimamente ligada al logro de estándares de desempeño.

Bibliografía

- Aedo, C. y C. Sapelli (2001). "El Sistema de Vouchers en la Educación: una Revisión de la Teoría y la Evidencia Empírica para Chile", Estudios Públicos N°82.
- Banco Mundial (2007). "El Diseño Institucional de un Sistema Efectivo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación en Chile".
- Banco Mundial (2004). "World Development Report: Making Services Work for Poor People".
- Bellei, C. y P. González (2003). "Educación y Competitividad en Chile", Documento de Trabajo, FLACSO.
- Gallego, F. y C. Sapelli (2007). "Fortalezas y Debilidades del Esquema de Financiamiento de la Educación en Chile: Análisis y Propuestas para Mejorarlo", Instituto de Economía, PUC.
- Hanushek E., J. Kain, J. Markman y S. Rivkin (2001). "Does Peer Ability Affect Student Achievement? NBER, Working Paper N° 8502.
- Hoxby, C. (2000). "Peer Effects in the Classroom: Learning from Gender and Race Variation", NBER, Working Paper N° 7867.
- MINEDUC (2007). "Indicadores de la Educación 2005", Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.
- MINEDUC (2007b). "Manual de Subvenciones Educativas", Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

- MINEDUC (2007c). "El Sistema de Financiamiento de la Educación en Chile: Calidad y Equidad". Documento de Trabajo de la Subsecretaría de Educación y el Departamento de Estudios y Desarrollo, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.
- OCDE (2006). "Education at a Glance", OECD Indicators, 2006 Edition.
- OCDE (2004). "Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile".
- Sapelli, C. (2006). "Desafíos del Sistema Educativo: la Subvención Preferencial", Instituto de Economía, PUC.
- Tokman, C. y M. Marcel (2005). "¿Cómo se Financia la Educación en Chile?", Estudios de Finanzas Públicas N°6, DIPRES.
- Winkler, D. (2003). "Fortalecer la Rendición de Cuentas en la Educación Pública: el Desafío que Enfrenta Centroamérica y México", Academy for Educational Development, Global Education Center.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS