BID
Banco Interamericano de Desarrollo

Financiamiento de la educación en Chile: Un análisis del funcionamiento de la subvención escolar

División de Educación

Analía Jaimovich
Gregory Elacqua
Julio Rodriguez Silva
Marcela Ortiz Guerrero Liora Schwartz
Alonso Román

NOTA TÉCNICA Nº
IDB-TN-02615

Diciembre 2022

Financiamiento de la educación en Chile: Un análisis del funcionamiento de la subvención escolar

Analía Jaimovich
Gregory Elacqua
Julio Rodriguez Silva
Marcela Ortiz Guerrero
Liora Schwartz
Alonso Román

Diciembre 2022

BID
Banco Interamericano de Desarrollo

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Financiamiento de la educación en Chile: un análisis del funcionamiento de la subvención escolar / Analía Jaimovich, Gregory Elacqua, Julio Rodríguez Silva, Marcela Ortiz Guerrero, Liora Schwartz, Alonso Román Amarales.
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2615)
Incluye referencias bibliográficas.
1. Education-Chile-Finance. 2. Government aid to education-Chile. I. Jaimovich, Analia. II. Elacqua, Gregory M., 1972-. III. Rodríguez Silva, Julio. IV. Ortiz, Marcela. V. Schwartz, Liora. VI. Román, Alonso. VII. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Educación. VIII. Serie.
IDB-TN-2615

Códigos JEL: I20, I21, I22, I28

Palabras clave: subvención escolar, financiamiento, inversión en educación, gasto público, gasto privado

http://www.iadb.org

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN CHILE

Un análisis del funcionamiento de la subvención escolar

Analía Jaimovich
Gregory Elacqua
Julio Rodriguez Silva
Marcela Ortiz Guerrero
Liora Schwartz
Alonso Román Amarales

INTRODUCCIÓN 9
CAPÍTULO I 12
ANÁLISIS HISTÓRICO Y LEGAL DE LA ACTUAL ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO ESCOLAR EN CHILE 12
CONTEXTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN CHILE 13
NIVELES DE GOBERNANZA, FUNCIONES Y ATRIBUCIONES 13
NIVEL CENTRAL 13
NIVEL REGIONAL Y PROVINCIAL DE GOBIERNO 21
NIVEL LOCAL: SOSTENEDORES Y ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES 21
MODIFICACIONES RECIENTES 25
MARCO REGULATORIO DE SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR 28
REQUISITOS PARA RECIBIR FINANCIAMIENTO PÚBLICO 28
NORMATIVA DEL USO DE LOS RECURSOS 31
FINES EDUCATIVOS DE LOS RECURSOS 31
RECURSOS DE DESTINO ESPECÍFICO 32
DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN REDES DE ESTABLECIMIENTOS DE UN SOSTENEDOR 32
REGULACIÓN DE APORTES PROPIOS Y PRIVADOS 34
DONACIONES 34
FINANCIAMIENTO COMPARTIDO DE LA EDUCACIÓN 35
APORTES PROPIOS 36
NORMATIVA EN TORNO AL PERSONAL EDUCATIVO 36
SISTEMA DE FISCALIZACION DEL USO DE RECURSOS 41
INSTITUCIONALIDAD A CARGO 41
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN 42
PROCESO DE RENDICIÓN DE CUENTAS 42
INFRACCIONES Y SANCIONES 43
SISTEMA DE APOYO, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA 46
INSTITUCIONALIDAD A CARGO 46
INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS DEL SISTEMA 49
CONSECUENCIAS DE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA 50
SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN CHILE 51

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y EN EDUCACIÓN ESCOLAR 51
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN ESCOLAR POR INSTITUCIÓN 51
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN ESCOLAR POR ÍTEM 52
SUBVENCIONES A LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES 53
INFRAESTRUCTURA ESCOLAR 55
TEXTOS ESCOLARES Y BIBLIOTECAS 58
INFORMÁTICA EDUCATIVA 59
DEPORTE Y RECREACIÓN 60
CALIDAD Y MEJORAMIENTO EDUCATIVO 61
TRANSPORTE ESCOLAR 64
SALUD ESCOLAR 65
ALIMENTACIÓN ESCOLAR 67
BECAS A ESTUDIANTES 68
FONDO DE APOYO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA (FAEP) 70
LA FÓRMULA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN CHILE 73
HISTORIA DE LA FÓRMULA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN CHILE 73
SUBVENCIONES A LOS ESTABLECIMIENTOS Y ESTUDIANTES 75
SUBVENCIÓN DE ESCOLARIDAD O SUBVENCIÓN BASE 77
INCREMENTO DE LA SUBVENCIÓN DE ESCOLARIDAD POR ZONA 82
INCREMENTO DE LA SUBVENCIÓN DE ESCOLARIDAD POR RURALIDAD 86
SUBVENCIÓN DE INTERNADO 88
SUBVENCIÓN DE PISO RURAL 90
SUBVENCIÓN DE REFUERZO EDUCATIVO 92
SUBVENCIÓN DE APOYO AL MANTENIMIENTO 94
SUBVENCIÓN PRO-RETENCIÓN 95
INCREMENTO DE LA SUBVENCIÓN DE EDUCACIÓN ESPECIAL DIFERENCIAL 97
SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL (SEP) (INCLUYE APORTE ADICIONAL Y EXTRAORDINARIO) 99
SUBVENCIÓN POR CONCENTRACIÓN DE ALUMNOS PRIORIOTARIOS 106
MODIFICACIONES RECIENTES 108
REMUNERACIONES, ASIGNACIONES Y BONIFICACIONES AL PERSONAL EDUCATIVO 109
REMUNERACIÓN BÁSICA MÍNIMA NACIONAL (RBMN) 110
ASIGNACIÓN DE EXPERIENCIA 111

ASIGNACIÓN DE PERFECCIONAMIENTO 112
ASIGNACIÓN DE DESEMPEÑO EN CONDICIONES DIFICILES 115
ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDAD DIRECTIVA Y TÉCNICO PEDAGÓGICA 121
UNIDAD DE MEJORAMIENTO PROFESIONAL BASE y COMPLEMENTARIA 122
SUBVENCIÓN POR DESEMPEÑO DE EXCELENCIA 124
SUBVENCIÓN ADICIONAL ESPECIAL (SAE) 125
SUBVENCIÓN PARA ASISTENTES DE LA EDUCACIÓN 127
SUBVENCIÓN ADICIONAL POR INTERNADO PARA ASISTENTES DE LA EDUCACIÓN 128
ASIGNACIÓN DE EXCELENCIA PEDAGÓGICA (AEP) 130
BONIFICACIÓN ESPECIAL PARA PROFESORES ENCARGADOS DE ESCUELAS RURALES 132
ASIGNACIÓN DE DESEMPEÑO INDIVIDUAL (AVDI) 133
ASIGNACIÓN DE DESEMPEÑO COLECTIVO 135
BONIFICACIÓN DE RECONOCIMIENTO PROFESIONAL 136
SUBVENCIÓN POR DESEMPEÑO DE EXCELENCIA PARA ASISTENTES DE LA EDUCACIÓN 137
ASIGNACIÓN DE DESEMPEÑO EN CONDICIONES DIFÍCILES PARA ASISTENTES DE LA EDUCACIÓN . 138
MODIFICACIONES RECIENTES 139
CAPÍTULO II 142
CASOS INTERNACIONALES 142
INTRODUCCIÓN 143
ADECUACIÓN DE RECURSOS 144
¿CÓMO SE ASEGURA EL FUNCIONAMIENTO OPERACIONAL DE LAS ESCUELAS EN LOS SISTEMAS SELECCIONADOS? 144
¿CÓMO RESPONDEN ESTOS SISTEMAS A LAS NECESIDADES ESPECIALES GENERADAS POR LA MENOR ESCALA DE LAS ESCUELAS PEQUEÑAS? 150
¿EXISTEN MECANISMOS PARA ASEGURAR UNA PLANTA MÍNIMA? 152
¿EXISTEN MECANISMOS PARA GARANTIZAR PLANTAS ADECUADAS EN TÉRMINOS DE CALIDAD DOCENTE? 157
¿CÓMO SE ADECUAN LOS RECURSOS ESCOLARES A LAS NECESIDADES DEL ALUMNADO? 159
¿EXISTE UN MECANISMO DE FINANCIMIENTO ESPECÍFICO PARA FOMENTAR LA CALIDAD? 162
¿EXISTE APORTE ESTATAL A LOS COLEGIOS PRIVADOS? ¿A TRAVÉS DE QUÉ MECANISMO? 164
EQUIDAD Y REDISTRIBUCIÓN 166
¿LOS NIVELES LOCALES TIENEN LIBERTAD PARA ADICIONAR RECURSOS? 166

¿EXISTEN MECANISMOS PARA ASEGURAR UNA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS RECURSOS? 169
¿LOS RECURSOS DEBEN SER UTILIZADOS EN LA ESCUELA A LA QUE SE ASIGNARON O EL SOSTENEDOR TIENE LIBERTAD PARA REDISTRIBUIR? 171
PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN 172
¿A QUÉ CRITERIOS DE GASTO SE ASIGNAN LOS RECURSOS? ¿ESTOS DEBEN SER UTILIZADOS EN LOS MISMOS CRITERIOS A LOS QUE FUERON ASIGNADOS? 172
¿CÓMO SE CALCULA LA BASE DE ESTUDIANTES PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS MONTOS A ASIGNAR? 176
¿QUÉ MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO EXISTEN? 177
CAPÍTULO III 181
FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SUBVENCIONES EN CHILE: RESULTADOS DEL ANÁLISIS ESTADÍSTICO 181
INTRODUCCIÓN 182
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA 183
ADECUACIÓN DE RECURSOS 187
CARACTERIZACIÓN DE INGRESOS 187
INGRESOS TOTALES 187
INGRESOS POR SUBVENCIONES 188
DÉFICIT ESTRUCTURAL ACTUAL EN ESTABLECIMIENTOS Y SOSTENEDORES 190
DÉFICIT ESTRUCTURAL EN ESTABLECIMIENTOS 191
DÉFICIT ESTRUCTURAL A NIVEL DE SOSTENEDOR 197
DÉFICIT ESTRUCTURAL CON PLANTAS DE PERSONAL BÁSICAS 201
ESTABLECIMIENTOS URBANOS 202
ESTABLECIMIENTOS RURALES 208
DÉFICIT ESTRUCTURAL TOTAL EN EL SISTEMA 209
DÉFICIT Y SUPERÁVIT ESTRUCTURAL CON RECURSOS TOTALES DE LIBRE DISPOSICIÓN 210
DÉFICIT Y SUPERÁVIT CON INGRESOS POR SUBVENCIONES DE LIBRE DISPOSICIÓN 211
EQUIDAD Y REDISTRIBUCIÓN 212
PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN 215
VARIABILIDAD DE INGRESOS POR SUBVENCIONES 215
ESTRUCTURA DE INGRESOS Y FLEXIBILIDAD DE GASTO 220
EJECUCIÓN DE RECURSOS DE LA SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL 223
CAPÍTULO IV 230

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SUBVENCIONES EN CHILE: RESULTADOS DEL ANÁLISIS CUALITATIVO 230
INTRODUCCIÓN 231
DIMENSIÓN DE ADECUACIÓN 232
SUFICIENCIA/INSUFICIENCIA ESTRUCTURAL 232
EFECTO DEL TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO, O DE LA RED DE ESTABLECIMIENTOS ADMINISTRADOS 233
EFECTO DEL CICLO DE DESARROLLO EN QUE SE ENCUENTRA EL ESTABLECIMIENTO 236
EFECTO DEL CICLO DE ENSEÑANZA Y MODALIDAD IMPARTIDO 237
GESTIÓN FINANCIERA DE ACUERDO A LA ESTRUCTURA DE INGRESOS: QUÉ SE FINANCIA Y QUÉ NO 239
ÍTEMS DE LA GESTIÓN EDUCATIVA QUE PRESENTAN DIFICULTADES DE FINANCIAMIENTO 240
ÍTEMS DE LA GESTIÓN EDUCATIVA QUE SE FINANCIAN CON MAYOR HOLGURA 249
INTERÉS POR EXPANDIR Y FLEXIBILIZAR EL USO DE LA SEP 254
VARIABILIDAD DEL INGRESO 260
LA INASISTENCIA COMO PROBLEMA DE EQUIDAD EN LA FÓRMULA DE CÁLCULO DE LAS SUBVENCIONES 260
HERRAMIENTAS DE COMPENSACIÓN FRENTE A LA INSUFICIENCIA DE RECURSOS FINANCIEROS 266
ESTRATEGIAS DE LEVANTAMIENTO DE RECURSOS 266
ESTRATEGIAS DE AJUSTES DE COSTOS 271
ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LOS INGRESOS A TRAVÉS DE MEJORAS EN LOS NIVELES DE ASISTENCIA 276
ADQUISICIÓN DE DEUDAS 277
TRASPASO CRUZADO DE DINEROS 280
DIMENSIÓN DE EQUIDAD Y REDISTRIBUCIÓN 281
VALORACIÓN DE LAS SUBVENCIONES ORIENTADAS A PROMOVER LA EQUIDAD 281
MECANISMOS DE REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS 284
MECANISMO DE REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN EL SECTOR MUNICIPAL 284
MECANISMOS DE REDISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR PARTICULAR SUBVENCIONADO 291
DIMENSIÓN DE PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN 292
DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS DE MANEJO DE LA PREDICTIBILIDAD DE LA FÓRMULA DE SUBVENCIONES 293
ASISTENCIA DE LOS ESTUDIANTES 293
EFECTO DE MERCADOS LOCALES 294

FACTORES SOCIODEMOGRÁFICOS Y GEOGRÁFICO-TERRITORIALES 296
FACTORES POLÍTICOS 299
FACTORES ADMINISTRATIVOS 300
CAPACIDADES TÉCNICAS A NIVEL LOCAL Y SU RELEVANCIA EN LA PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS 303
IMPORTANCIA DE LAS CAPACIDADES TÉCNICAS Y SU DISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO 303
EL DIÁLOGO ENTRE LOS ÁMBITOS DE GESTIÓN FINANCIERA Y PEDAGÓGICA 309
IDENTIFICACIÓN DE LOS ASPECTOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA QUE SON MÁS COMPLEJOS Y DEMANDAN UNA MAYOR PREPARACIÓN TÉCNICA 310
CAPÍTULO V 316
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 316
ADECUACIÓN 317
EQUIDAD Y REDISTRIBUCIÓN 320
PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN 321
ANEXO I: ANEXO METODOLÓGICO 323
CATEGORIZACIÓN DE SUBVENCIONES 323
MUESTRA DE ESTABLECIMIENTOS 324
BASES DE DATOS 324
PROYECCIONES DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS 325
LEY DE INCLUSIÓN (LIE) 326
POLÍTICA NACIONAL DOCENTE (PND) 328
SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA 330
ESTIMACIÓN DE DÉFICIT ESTRUCTURAL 344
DÉFICIT CON PLANTA REAL 344
DÉFICIT CON PLANTA BÁSICA 346
ESTUDIO CUALITATIVO 349
ANEXO II: DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO 350
ONTARIO 350
CONTEXTO 350
FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN 351
RESUMEN DE LA FÓRMULA 355
ESTONIA 369

CONTEXTO 369
FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN 371
RESUMEN DE LA FÓRMULA 375
Cuadro 3. Evolución de la fórmula de financiamiento de 1998 y 2008 379
PAÍSES BAJOS 381
CONTEXTO 381
FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN 383
RESUMEN DE LA FÓRMULA 384
CAROLINA DEL NORTE 387
CONTEXTO 387
FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN 389
RESUMEN DE LA FÓRMULA 391
WASHINGTON 396
CONTEXTO 396
FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN 397
RESUMEN DE LA FÓRMULA 400
NUEVA ZELANDIA 406
CONTEXTO 406
FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN 407
RESUMEN DE LA FÓRMULA 408
MASSACHUSETTS 418
CONTEXTO 418
FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN 420
RESUMEN DE LA FÓRMULA 421
BRASIL 427
CONTEXTO 427
FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN 428
RESUMEN DE LA FÓRMULA 430
COLOMBIA 435
CONTEXTO 435
FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN 437
RESUMEN DE LA FÓRMULA 439

ANEXO III 447
REFERENCIAS 451
REFERENCIAS CASOS INTERNACIONALES 461
ONTARIO 461
ESTONIA 462
PAÍSES BAJOS 463
CAROLINA DEL NORTE 464
WASHINGTON 466
NUEVA ZELANDIA 467
MASSACHUSETTS 468
BRASIL 470
COLOMBIA 470
GLOSARIO 472

Esta nota técnica se basa en un estudio realizado en 2017 por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Ministerio de Educación de Chile, bajo la modalidad de Servicios de Asesoría Remunerados. La información estadística utilizada corresponde al año 2015, mientras que las entrevistas cualitativas se realizaron durante 2017. Se analiza el funcionamiento del sistema de financiamiento de la educación escolar, con particular referencia al sistema de subvenciones escolares, en dichos años, y se realizan proyecciones de la implementación de reformas que al momento de realización del estudio estaban en etapa temprana de implementación. Las modificaciones en las políticas de financiamiento escolar producidas entre la fecha de realización del estudio y su publicación en 2022 no han sido incorporadas al análisis.

INTRODUCCIÓN

En años recientes, Chile ha incrementado sustantivamente su inversión en educación, producto de un crecimiento significativo tanto del gasto público como privado. Así, por ejemplo, mientras en 2004 los recursos públicos y los privados destinados a educación representaban un 2,6% y un 2,5% del PIB, respectivamente, hacia 2013 éstos habían aumentado a 5,7% y 3,0% (Santiago et al, 2017). Este reporte analiza la forma en que los recursos públicos son distribuidos en el sistema, entre establecimientos y entre sostenedores. Para ello, se enfoca principalmente en el financiamiento del sistema escolar a través de las subvenciones, evaluando las consecuencias distributivas del actual mecanismo de distribución de recursos en tres dimensiones: adecuación de recursos, equidad en la distribución de recursos, y planificación y administración de los recursos.

La dimensión de *adecuación* hace referencia a la suficiencia de recursos, a nivel de cada establecimiento y/o sostenedor, para la provisión del servicio educativo. Se analiza así si las subvenciones escolares, más otros recursos con los cuales cuentan los sostenedores, son suficientes para garantizar un piso mínimo de operación del servicio. Para ello, el informe analiza la relación entre la estructura de ingresos de establecimientos y sostenedores (esto es, las proporciones relativas de ingresos de libre disposición, de destino específico, y rígidos) y sus estructuras de gastos, enfocando principalmente en los costos básicos de provisión del servicio (plantas de persona y costos operativos). Se indaga también, desde la perspectiva de los sostenedores, acerca de cuáles criterios de gasto resultan más difíciles de costear con el actual mecanismo de financiamiento.

La segunda dimensión se centra en la *equidad y redistribución de recursos*. Aquí se evalúa el sistema de subvenciones según su progresividad o regresividad en la focalización de recursos según nivel socioeconómico. Asimismo, se indaga si la distribución de otros recursos (financiamiento compartido, aportes municipales, FAEP) mantiene o desafía esta progresividad. Desde la perspectiva de los sostenedores, se estudia los criterios y mecanismos de redistribución de recursos, y su potencial efecto en la equidad final de la distribución.

La tercera dimensión, *planificación y administración de recursos*, analiza las formas en que el mecanismo de distribución de recursos vigente en Chile facilita la capacidad de planificación y administración por parte de los sostenedores. En esta dimensión se analiza la estabilidad y previsibilidad de los ingresos, la flexibilidad en el uso de los recursos a nivel de establecimientos y sostenedores, y la distribución de las capacidades necesarias por parte de los sostenedores para utilizar en forma eficiente los recursos asignados.

El estudio se enfoca en el funcionamiento del sistema de financiamiento de la educación escolar. No incorpora un análisis detallado del financiamiento de la educación parvularia, especial, de adultos, o superior. Asimismo, el foco del estudio se centra en los flujos corrientes, sin analizar en detalle el stock de deuda con que cuentan los sostenedores. Los datos que se utilizan son de 2015, con proyecciones de la distribución de recursos teniendo en cuenta cambios legales recientes (principalmente, la Ley de Inclusión, el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, y la Ley que crea el Sistema de Educación Pública).

El informe se estructura en cinco capítulos. En el primer capítulo, se presenta una descripción detallada del actual sistema de financiamiento escolar en Chile, atendiendo a los cambios legales que ha sufrido este sistema a lo largo del tiempo. En el capítulo II se presentan casos internacionales de sistemas de financiamiento, con foco en cómo estos sistemas resuelven las principales problemáticas asociadas a las dimensiones de adecuación, equidad y planificación y administración de los recursos. El capítulo III presenta un diagnóstico del actual sistema de financiamiento a partir de una descripción de la situación en 2015 y proyecciones de la distribución de recursos teniendo en cuenta cambios legales recientes (principalmente, la Ley de Inclusión, el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, y La ley que crea el Sistema de Educación Pública). En el capítulo IV se presenta una visión del funcionamiento del sistema de financiamiento desde la perspectiva de los sostenedores, a partir del análisis de entrevistas en profundidad a sostenedores municipales y particulares subvencionados. Finalmente, el capítulo V presenta recomendaciones para mejorar la adecuación, equidad, y planificación y administración de los recursos.

CAPÍTULO I

ANÁLISIS HISTÓRICO Y LEGAL DE LA ACTUAL ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO ESCOLAR EN CHILE

Macarena Hernández y Marcela Ortiz Guerrero estuvieron a cargo de la recolección y sistematización de la legislación sobre el sistema de financiamiento.

Este capítulo presenta una descripción de la estructura de financiamiento de la educación escolar en Chile. Para esto, se organiza en tres grandes partes: la primera establece el contexto institucional que enmarca el sistema de financiamiento, la segunda precisa las características del sistema de financiamiento y la tercera introduce el detalle de la fórmula de financiamiento vigente al 2015 y sus modificaciones más recientes.

CONTEXTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN CHILE

En esta sección se presenta el contexto institucional que engloba el sistema de financiamiento de la educación escolar, incorporando los niveles de gobernanza en torno a los ingresos y gastos en educación, los principales elementos del marco regulatorio existente, así como también los procesos de fiscalización del uso de recursos y de evaluación de la calidad educativa, incluyendo sus implicancias para los establecimientos educativos y sus administradores.

NIVELES DE GOBERNANZA, FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

Dentro del sistema educacional chileno, las principales definiciones en materia de la asignación, regulación y fiscalización del uso de recursos, y de la evaluación de la calidad educativa, se ejercen a nivel central, con limitadas atribuciones en los órganos regionales y provinciales de gobierno. En el nivel local, los sostenedores educacionales son responsables de la administración de los recursos para el funcionamiento y operación de los centros educativos. A continuación, se describen los niveles de gobernanza del sistema escolar, precisando sus principales funciones y atribuciones en torno al sistema de financiamiento.

NIVEL CENTRAL

En el nivel central, y desde la entrada en vigencia de la Ley Nº 20.529 del año 2011 que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media (SNAC), las directrices centrales del sistema escolar –incluyendo aquellas directa o tangencialmente vinculadas a su financiamiento- radican fundamentalmente en el Ministerio de Educación y sus órganos desconcentrados territorialmente, la Superintendencia de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación, y –aunque con un rol menor en esta materia- el Consejo Nacional de Educación.

Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación (MINEDUC) es el organismo estatal responsable de fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles y modalidades, de asegurar la calidad y equidad educativa, de garantizar a la educación como un derecho y de promover un sistema de financiamiento gratuito desde primer nivel de transición de educación parvularia, a la enseñanza básica y media.[1]

La normativa que estructura al MINEDUC (Ley Nº 18.956) distingue distintas funciones de la entidad a nivel general, así como también de sus brazos territoriales, dentro de las que se encuentran las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI) y los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV), tal como se presenta en el cuadro 1.1.

Cuadro 1.1. Funciones de los distintos niveles del Ministerio de Educación

Nivel Central	Ministerio de Educación (MINEDUC)	• Proponer y evaluar políticas, y planes de desarrollo educacional y cultural. • Asignar los recursos necesarios para el desarrollo de la actividad educativa y de extensión cultural. • Mantener un sistema de supervisión al apoyo técnico de los establecimientos. • Estudiar y proponer normas generales del sector. • Otorgar el reconocimiento oficial a los establecimientos, que corresponde al acto administrativo por medio del cual se entrega la facultad de certificar válida y autónomamente la aprobación de los ciclos y niveles que conforman la educación regular y de ejercer los derechos que le confiere la ley. • Fiscalizar las actividades de sus unidades dependientes. • Elaborar instrumentos, estrategias e implementar programas de apoyo educativo. • Elaborar las bases curriculares, y los planes y programas de estudio, a ser aprobados por Consejo Nacional de Educación (CNE), cuyo rol se presenta más adelante. • Elaborar los estándares de aprendizajes, los otros indicadores de calidad educativa y los estándares indicativos de desempeño. • Formular los estándares de desempeño docente y directivo. • Proponer y evaluar las políticas, y diseñar e implementar programas y acciones de apoyo técnico pedagógico para docentes, equipos directivos, asistentes de la educación, sostenedores y establecimientos educacionales. • Proponer y evaluar la política de formación inicial y continua de los

[1] La educación escolar está organizada, según la Ley General de Educación (Ley Nº 20.370), en tres niveles (parvularia, básica y media) y en modalidades educativas dirigidas a atender a poblaciones específicas (educación especial, educación de adultos). La educación en el país es obligatoria desde el segundo nivel de transición de la educación parvularia hasta la enseñanza media.

		docentes. • Determinar en coordinación con la Agencia de Calidad de la Educación (ACE) el plan de medición nacional e internacional de los niveles de aprendizaje de los estudiantes. • Desarrollar estadísticas, indicadores y estudios del sistema educativo, y poner a disposición del público la información que recopile. • Establecer y administrar los registros públicos que determine la ley, dentro de los cuales se encuentra un registro de sostenedores, un registro de establecimientos con reconocimiento oficial, un registro de docentes, un registro de entidades pedagógicas y técnicas de apoyo externo a los establecimientos. • Ejecutar las sanciones que disponga la Superintendencia de Educación o aplicar las sanciones en los ámbitos que determinan las leyes.
Nivel regional	Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI)	• Planificar, normar y supervisar el apoyo pedagógico que se preste en los establecimientos bajo su jurisdicción, velando por el cumplimiento de los objetivos y políticas educacionales, y su correcta adecuación a las necesidades e intereses regionales. • Ejecutar funciones y atribuciones en materia técnico pedagógica y vinculadas al pago de las subvenciones a los establecimientos educacionales.
Nivel provincial	Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV)	• Coordinar el apoyo técnico pedagógico que se presta a los establecimientos subvencionados.

Fuente: Ley Nº 18.956 (Ministerio de Educación Pública, 1990a).

El MINEDUC mantiene un rol fundamental en el contexto del sistema de financiamiento de la educación, tanto a nivel de las definiciones políticas y presupuestarias, la asignación de recursos y la formulación de la normativa y regulación nacional en el área. Así, dentro de sus principales responsabilidades en esta materia se incluyen las siguientes: (i) fijar las prioridades de la política educativa; (ii) proponer y discutir con el Ministerio de Hacienda el Presupuesto Nacional anual entregado a la cartera –que incluye el monto total y los criterios de la distribución del gasto público en educación; (iii) asignar y transferir los recursos para el funcionamiento de los establecimientos escolares a los sostenedores por medio de la fórmula de financiamiento; (iv) entregar el reconocimiento oficial a los centros educativos -que opera como un requisito para obtener financiamiento público; (v) mantener un registro público con información de los establecimientos y sostenedores, insumo clave para la gestión y distribución de los recursos; vi) definir la normativa educacional y la regulación del uso de recursos, por medio de leyes sujetas a la aprobación del Congreso Nacional del país o de reglamentos y decretos ministeriales que son visados por la Contraloría

General de la República[2].

El MINEDUC se encuentra desconcentrado a nivel regional bajo la figura de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI), de las cuales dependen, a nivel provincial, los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV). De acuerdo a la normativa vigente en el área, pese a estar localizadas en las regiones o provincias respectivas, éstas deben seguir las instrucciones de carácter técnico y administrativo que emanan desde el nivel central. Más allá de las funciones determinadas por la ley – indicadas en el cuadro 1.1- ambos organismos mantienen funciones vinculadas a la gestión del sistema educativo, que integran aquellas dirigidas a generar los insumos para la asignación de recursos desde el nivel central, sin en ningún caso contar con la facultad de proveer un financiamiento adicional a los establecimientos.

Siguiendo el punto anterior, de un lado, las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI) cumplen las siguientes tareas relacionadas al sistema de financiamiento: (i) mantener actualizado el registro de los establecimientos y sostenedores; (ii) fijar el calendario escolar regional; (iii) gestionar el proceso para la obtención del reconocimiento oficial del Estado de parte de los centros escolares y dictar la resolución final, así como también la revocación del mismo cuando un establecimiento deja de cumplir los requisitos; (iv) verificar el cumplimiento de los requisitos para la adscripción a programas, planes o convenios específicos del MINEDUC de parte de los establecimientos y dictar la resolución final; (v) determinar las retenciones en materia de recursos por concepto de multas o sanciones establecidas por la Superintendencia de Educación, a ser desarrollado más adelante; y (vi) capacitar a los sostenedores anualmente en cuanto a la gestión del sistema de financiamiento, y resolver sus consultas y dudas acerca de este tema.

Por otro lado, los Departamentos Provinciales de Educación (DEPROV) mantienen en la actualidad funciones vinculadas estrictamente al apoyo técnico pedagógico de los establecimientos, con un limitado rol en torno al sistema de financiamiento, estando únicamente a cargo, en ciertos casos, de certificar algunos requisitos para la recepción de recursos públicos. Aun así, los DEPROV cuentan con personal dedicado al soporte de las escuelas y liceos bajo su jurisdicción, en el cual realizan visitas individuales o trabajo en red con los centros escolares que les permite cumplir un rol informativo y consultivo en ésta y otras áreas.

Superintendencia de Educación

La Superintendencia de Educación (SIE) fue creada el año 2011 en el marco del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SNAC) y corresponde a un servicio público funcionalmente descentralizado y territorialmente desconcentrado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

[2] Como se detalla más adelante, la Contraloría General de la República tiene dentro de sus funciones la emisión de pronunciamientos jurídicos obligatorios para la administración del Estado.

El objetivo central de la entidad es fiscalizar que los sostenedores de los establecimientos reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones de la normativa educacional. Además, la institución está a cargo de fiscalizar la legalidad del uso de los recursos de parte de los sostenedores de los centros educativos que reciben aporte estatal, de acuerdo a la regulación fijada por el MINEDUC y a la reglamentación propia, dentro de dicho marco, que pueda elaborar para este fin, con la facultad de imponer sanciones frente a las infracciones en esta materia. Finalmente, ésta está mandatada a proporcionar la información en el ámbito de su competencia a las comunidades educativas y otros usuarios e interesados, y a responder a las denuncias y reclamos de éstos aplicando penas, cuando corresponda.

Las funciones centrales de la SIE se presentan en el cuadro 1.2 y los aspectos específicos del sistema de fiscalización que lidera se desarrollan más adelante en el punto 3 de esta sección.

Cuadro 1.2. Funciones de la Superintendencia de Educación

- Fiscalizar que los establecimientos educacionales y los sostenedores reconocidos oficialmente cumplan con la normativa educacional.
- Fiscalizar la rendición de la cuenta pública del uso de todos los recursos, tanto públicos como privados.
- Realizar auditorías o autorizar a instituciones externas para que las efectúen a solicitud de los sostenedores siempre que existan sospechas fundadas respecto a la veracidad y exactitud de la información proporcionada.
- Ingresar a los establecimientos educacionales y dependencias del sostenedor que tengan relación con la administración del establecimiento educacional, a objeto de realizar las funciones que le son propias.
- Acceder y solicitar cualquier documento, libro o antecedente necesario para fines de fiscalización, y examinar por los medios que estime todas las operaciones, bienes, libros, cuentas, archivos y documentos de las personas o entidades fiscalizadoras necesarios para la mejor fiscalización.
- Citar a declarar a los representantes legales, administradores y dependientes de las instituciones fiscalizadas respecto de algún hecho que estime necesario para resolver alguna denuncia.
- Absolver consultas, investigar y resolver denuncias que los distintos miembros de la comunidad escolar presenten.
- Recibir reclamos y actuar como mediador respecto de ellos.
- Formular cargos, sustanciar su tramitación y resolver los procesos que se sigan respecto de todos los incumplimientos o infracciones a la normativa educacional, y los que conozca por la vía de denuncias del público, del MINEDUC u otros órganos.
- Disponer del nombramiento de un administrador provisional para la gestión de los establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes del Estado en casos particulares, tales como i) cuando el establecimiento se mantiene en categoría de desempeño insuficiente por cuatro años consecutivos y existe riesgo de afectar la continuidad del año escolar,[3] ii) cuando el sostenedor se ausente injustificadamente poniendo en riesgo la continuidad del año escolar, iii) cuando por razones imputables al sostenedor se haga imposible la mantención del servicio educativo, iv) cuando exista atraso reiterado en el pago de las remuneraciones o cotizaciones previsionales o de salud del personal del establecimiento, v) cuando por causa imputable al sostenedor se suspendan reiteradamente los servicios básicos para el buen funcionamiento del local escolar, vi) cuando en el caso de establecimientos municipales se solicite por parte del sostenedor la renuncia al reconocimiento oficial y se derive una grave afectación al derecho a la educación de los alumnos,

[3] Las categorías de ordenamiento de los establecimientos se presentan más adelante.

vii) cuando un sostenedor abandone durante el año escolar su proyecto educativo, dejando de prestar el servicio educacional en el establecimiento.

- Fiscalizar el cumplimiento de los requisitos exigidos para mantener el reconocimiento oficial del Estado como establecimiento educacional y remitir los antecedentes al MINEDUC para que éste proceda a la revocación del mismo cuando proceda.
- Imponer las sanciones correspondientes por infracción a la normativa educacional y aquellas que proponga la Agencia de Calidad de la Educación.
- Aplicar e interpretar administrativamente la normativa educacional, cuyo cumplimiento le corresponde vigilar, e impartir instrucciones fundadas de aplicación general al sector sujeto a su fiscalización, sin perjuicio de las facultades propias del MINEDUC.
- Elaborar índices, estadísticas y estudios relativos al sistema educativo y efectuar publicaciones en el ámbito de su competencia.
- Requerir de los sostenedores y docentes directivos de los establecimientos y de organismos públicos y privados la información pertinente para el cumplimiento de sus funciones.
- Poner a disposición del público la información que recopile respecto de establecimientos, sostenedores, estudiantes y demás integrantes de la comunidad educativa.
- Convenir con otros organismos de la Administración Pública del Estado o con entidades privadas la realización de acciones específicas y la prestación de servicios que permitan cumplir sus funciones.
- Asesorar técnicamente al MINEDUC y a otros organismos en materia de su competencia.
- Capacitar a los sostenedores con el fin de realizar una adecuada rendición de cuentas públicas del uso de los recursos.
- Realizar las demás funciones que le encomienden las leyes o los reglamentos.

Fuente: Ley Nº 20.529 (Ministerio de Educación, 2011c).

Agencia de Calidad de la Educación

Junto a la SIE, el SNAC instala la Agencia de Calidad de la Educación (ACE), que corresponde a un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

El objetivo central de la ACE es evaluar y orientar el sistema educativo para que éste propenda al mejoramiento de la calidad y equidad de las oportunidades educativas, considerando las particularidades de los distintos niveles y modalidades educativas. Para responder a este objetivo, la ACE tiene dentro de sus funciones y atribuciones las que se presentan en el cuadro 1.3.

La configuración de la ACE tiene importante injerencia no sólo en materia de monitoreo y evaluación de la calidad educativa de los establecimientos escolares y de los sostenedores educacionales, sino que sus atribuciones en esta área pueden repercutir en la pérdida de reconocimiento oficial de los centros educativos y el fin –concomitante- del financiamiento público para su operación. Los elementos específicos de rol de la ACE a este respecto y de otras instituciones participantes del sistema de monitoreo, apoyo y evaluación a la calidad de los establecimientos se describen con detalle más adelante.

Cuadro 1.3. Funciones y atribuciones de la Agencia de Calidad de la Educación

Funciones

- Evaluar los logros de aprendizaje de los estudiantes de acuerdo al grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje y el cumplimiento de otros indicadores de calidad educativa.
- Realizar evaluaciones del desempeño de los establecimientos educacionales y sus sostenedores en base a los estándares indicativos de desempeño.
- Ordenar los establecimientos educacionales en función de las mediciones de los resultados de aprendizaje y de los otros indicadores de calidad educativa con la finalidad de identificar las necesidades de apoyo.
- Validar los mecanismos de evaluación de docentes de aula, directivos y técnico-pedagógicos.
- Proporcionar información en materia de su competencia a la comunidad en general y promover su correcto uso.

Atribuciones

- Diseñar, implementar y aplicar un sistema de medición de los resultados de aprendizaje de los alumnos y de los otros indicadores de calidad educativa.
- Coordinar la participación de Chile en mediciones de carácter internacional sobre logros de aprendizaje de los alumnos.
- Diseñar, implementar y aplicar un sistema de evaluación de desempeño de los establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes del Estado y sus sostenedores, cuya finalidad es orientar el mejoramiento continuo de los establecimientos por medio de recomendaciones.
- Aplicar e interpretar administrativamente las disposiciones de la ley y sus reglamentos en materia de su competencia.
- Elaborar informes evaluativos, basados en los estándares indicativos de desempeño, pudiendo incorporar recomendaciones indicativas para mejorar el desempeño de establecimientos y sostenedores.
- Requerir al MINEDUC y a la Superintendencia de Educación la adopción de las medidas pertinentes derivadas de la ordenación de los establecimientos educacionales.
- Validar los mecanismos de evaluación de docentes de aula, docentes directivos y docentes que cumplen la función técnico-pedagógica que presenten voluntariamente los establecimientos privados y los sistemas complementarios de evaluación del sector municipal.
- Poner a disposición del público la información que recopile respecto de establecimientos, sostenedores, docentes y alumnos.
- Administrar los registros creados por ley necesarios para ejercer sus funciones.
- Elaborar índices, estadísticas y estudios relativos al sistema educativo y efectuar publicaciones en el ámbito de su competencia.
- Ingresar a los establecimientos educacionales y sus dependencias, con el fin de realizar evaluaciones de logros de aprendizaje y mediciones del cumplimiento de otros indicadores de calidad educativa.
- Requerir a los sostenedores de los establecimientos la información estrictamente necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- Convenir con otros organismos de la Administración del Estado o entidades privadas la realización de acciones específicas y prestación de servicios que le permitan cumplir sus funciones.
- Asesorar técnicamente al MINEDUC y a otros organismos en materias de su competencia.

- Cobrar y percibir derechos por la evaluación y orientación que le soliciten los establecimientos particulares pagados y por las demás certificaciones que establezca la ley en el ámbito de sus atribuciones.
- Ejercer las demás atribuciones que determina la ley.

Fuente: Ley Nº 20.529 (Ministerio de Educación, 2011c).

Consejo Nacional de Educación

La Ley General de Educación (Ley Nº 20.370, 2009) creó el Consejo Nacional de Educación (CNE), como un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se integró a las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SNAC) a partir de la dictación de la Ley Nº 20.529 el año 2011.

El rol principal del CNE es visar los instrumentos curriculares e informar con o sin observaciones los planes de evaluación y estándares que el MINEDUC defina, tal como se presenta en el cuadro 1.4. Además de las funciones destacadas en la normativa, cabe dar cuenta que, como se profundiza más adelante, la Ley Nº 20.845 del año 2015 incorpora que el CNE es responsable de ratificar, previa propuesta del MINEDUC, la apertura de nuevos centros educacionales desde el 2016 en adelante.

Cuadro1. 4. Funciones del Consejo Nacional de Educación

- Aprobar o formular observaciones fundadas a las bases curriculares para cada uno de los niveles de la educación regular parvularia, básica y media, y para las formaciones diferenciadas que existan o pudieran crearse en educación media, para las modalidades de educación de adultos y especial o diferencial, y para las modalidades que pudieran crearse.
- Aprobar o formular observaciones a las adecuaciones curriculares para poblaciones específicas, incluidas, entre otras, aquellas dirigidas a los pueblos originarios y a los estudiantes con talentos.
- Aprobar los planes y programas para la educación básica y media, y para la educación de adultos, elaborados 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.
- Informar favorablemente o con observaciones el plan de evaluación de los objetivos de aprendizaje determinados en las bases curriculares de educación básica y media.
- Informar favorablemente o con observaciones los estándares de calidad propuestos por el Ministerio de Educación.
- Informar favorablemente o con observaciones las normas sobre calificación y promoción, dictadas por el Ministerio de Educación.
- Asesorar al Ministro de Educación en las materias que éste le consulte.
- Las demás que esta ley y las leyes especiales establezcan.

Fuente: Ley Nº 20.370 (Ministerio de Educación, 2009b).

NIVEL REGIONAL Y PROVINCIAL DE GOBIERNO

Las 15 regiones en las cuales se encuentra desconcentrado el país tienen un gobierno regional,[4] que tiene el objeto de promover el desarrollo social, cultural y económico de la región, del cual dependen las 54 provincias distribuidas a lo largo del país. El rol del nivel regional y provincial de la administración del Estado en materia de financiamiento de la educación es limitado y está supeditado básicamente a la toma de decisiones acerca de la inversión en el área de educación de un monto de recursos recibidos desde el nivel central.

En esta área, cabe dar cuenta que la asignación anual de recursos a los gobiernos regionales se establece en la Ley de Presupuesto Nacional de cada año e incluye, por un lado, los recursos necesarios para solventar sus gastos de funcionamiento y, por otro lado, un monto para la inversión regional, en que se incluyen los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)[5] y otros que tengan por objeto el desarrollo de la región (Ministerio del Interior, 2005).

Como parte de éstos últimos, el año 2015, el presupuesto del Ministerio de Educación incluye dentro de sus asignaciones un monto de recursos para ser distribuido entre las regiones, a ser utilizado para financiar la ejecución de iniciativas de inversión y adquisición de activos no financieros destinados a infraestructura, equipamiento y mobiliario educacional, a infraestructura de la educación parvularia, y a la compra de terrenos e inmuebles para la instalación o acondicionamiento de los establecimientos o locales educacionales del sector municipal (Ministerio de Hacienda, 2014b). En este marco, el intendente tiene la responsabilidad de proponer las inversiones de los recursos asignados por el nivel central ante el Consejo Regional que colabora y fiscaliza su gestión, y las debe aprobar antes de avanzar hacia su ejecución.

NIVEL LOCAL: SOSTENEDORES Y ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

En el nivel local, se ubican los sostenedores educacionales, que corresponden a la persona o entidad que asume ante el Estado y la comunidad educativa la responsabilidad de mantener en funcionamiento los establecimientos educacionales, en la forma y condiciones exigidas por la normativa (Ministerio de Educación 1998a).

De acuerdo a la regulación vigente, los sostenedores pueden ser personas jurídicas de derecho público y personas jurídicas de derecho privado cuyo objeto social único sea la educación. En la actualidad, los

[4] Hasta la reciente promulgación de la Ley Nº 20.990 del año 2017, el gobierno de cada región estaba liderado por un intendente, nombrado por el Presidente de la República como un cargo de confianza exclusiva, y por un consejo regional, elegido por votación universal directa. Con la dictación de esta Ley y su interés por avanzar hacia la descentralización del Estado, se establece que el gobierno regional estará constituido por un gobernador regional elegidos por sufragio universal en votación directa, y define que en cada región existirá un delegado presidencial regional, que ejercerá las funciones y atribuciones del Presidente de la República en ellas.

[5] El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es un instrumento financiero de inversión de decisión regional, que opera de forma descentralizada, dirigido al financiamiento de acciones en distintos ámbitos de infraestructura social y económica de las regiones.

sostenedores corresponden a: (i) municipalidades[6] –a cargo de administrar los establecimientos educativos bajo su jurisdicción, para lo cual se organizan en Departamentos de Administración de Educación (DAEM) o en Corporaciones Municipales;[7] y (ii) personas o entidades privadas, con financiamiento público (particulares subvencionados) o privado (particulares pagados). Desde la Ley Nº 20.845 del año 2015, los sostenedores privados que reciben financiamiento público deben estar constituidos como figuras de personalidad jurídica sin fines de lucro. Por definición las municipalidades administran el conjunto de establecimientos públicos bajo su jurisdicción, mientras que los sostenedores privados pueden tener uno o más centros educativos, estando así constituidos como redes.

Dentro de las atribuciones de los sostenedores, la Ley General de Educación (LGE) (Ley Nº 20.370) define que los gestores tienen el derecho de establecer un proyecto educativo, con participación de la comunidad educativa y de acuerdo a autonomía que garantice la ley, formular planes y programas propios y solicitar –cuando corresponda- financiamiento del Estado para la operación del servicio educativo. Junto con ello, la legislación asigna como parte de sus deberes el cumplir con los requisitos para mantener el reconocimiento oficial de los establecimientos, rendir cuenta pública de los resultados académicos de los alumnos y, cuando reciben financiamiento público, del uso de recursos y del estado financiero de los centros educativos ante la Superintendencia de Educación. Asimismo, éstos deben entregar la información que soliciten los padres y apoderados y someterse a los procesos de aseguramiento de la calidad definidos en la normativa.

Junto con las funciones estipuladas en la LGE, el marco institucional vigente dispone de estándares de desempeño indicativos[8] para estos actores, en los cuales se define al sostenedor como el responsable último de los resultados y de la viabilidad del o los establecimientos bajo su administración. Los estándares indicativos en esta área se presentan en el cuadro 1.5.

Cuadro 1.5. Estándares indicativos de desempeño del liderazgo del sostenedor

• El sostenedor se responsabiliza de los Estándares de Aprendizaje y de los Otros Indicadores de Calidad, así como del cumplimiento del Proyecto Educativo Institucional y de la normativa vigente. • El sostenedor se responsabiliza por la elaboración del Proyecto Educativo Institucional, del Plan de

[6] Las municipalidades se encuentran a cargo del gobierno local de las distintas comunas del país (346 en total). El gobierno comunal está dirigido por un alcalde, elegido por votación popular cada cuatro años, y un consejo comunal, de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, integrado por entre seis y diez actores elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional.

[7] Los DAEM y las Corporaciones corresponden a dos modelos de administración de la educación municipal. De un lado, los DAEM son creados al interior de los municipios, responden directamente al alcalde y están sujetos al estatuto de funcionarios de la administración municipal. A diferencia de esto, las Corporaciones Municipales son personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, que se rigen por estatutos propios y el código del trabajo privado. Su administración depende de un directorio conformado por cuatro personas y presidido por el alcalde, y el manejo directo recae en un Secretario General, que tiene la obligación de rendir cuenta semestralmente a las municipalidades de sus actividades y uso de los recursos.

[8] Los estándares indicativos de desempeño se presentan en la *sección Sistema de apoyo, monitoreo y evaluación de la calidad educativa* de este capítulo.

Mejoramiento y del presupuesto anual.

- El sostenedor define las funciones de apoyo que asumirá centralizadamente y los recursos financieros que delegará al establecimiento, y cumple sus compromisos.
- El sostenedor comunica altas expectativas al director, establece sus atribuciones, define las metas que este debe cumplir y evalúa su desempeño.
- El sostenedor introduce los cambios estructurales necesarios para asegurar la viabilidad y buen funcionamiento del establecimiento.
- El sostenedor genera canales fluidos de comunicación con el director y con la comunidad educativa.

Fuente: Ministerio de Educación (2014b)

Conforme a dichas atribuciones y estándares, los sostenedores mantienen responsabilidades fundamentales dentro del sistema escolar en lo que respecta al financiamiento educacional. Dentro de éstas, los gestores están mandatados a: (i) administrar y ejecutar los recursos públicos y privados de los cuales dispongan para el funcionamiento de los centros educativos; (ii) proveer los recursos humanos y materiales para la operación de los establecimientos –incluyendo la definición de la dotación directiva, docente y restante personal a cargo de la tarea educacional-; (iii) rendir cuenta pública del uso de los recursos que se reciban; y (iv) mantener los requisitos de reconocimiento oficial de los establecimientos –condición para la obtención de recursos públicos. La gestión de los recursos se encuentra supeditada al marco regulatorio existente en torno al uso de recursos y a las disposiciones centralizadas en torno a la profesión docente, que se examinan más adelante.

Al interior de los establecimientos educacionales administrados por los sostenedores, la autoridad recae en los directores de los centros educativos. De acuerdo a la legislación vigente, la función del director es liderar el proyecto educativo institucional del centro educativo. Las atribuciones determinadas por la normativa definen distintas funciones para los directivos, principalmente en el ámbito pedagógico, con responsabilidades únicamente en el caso de los directivos del sector municipal en el plano administrativo y financiero, tal como se presenta en el cuadro 1.6. De acuerdo a la Ley Nº 19.410 del año 1995, las autoridades municipales pueden delegar en los directores facultades especiales de gestión de recursos en esta área, ante la solicitud de los propios actores, en lo que respecta a los siguientes ingresos: (i) los pagos por derechos de escolaridad y matrícula; (ii) las donaciones; (iii) otros aportes de padres y apoderados; (iv) los percibidos por la venta de bienes y servicios producidos o prestados en el establecimiento; (v) los asignados a los centros educativos en su carácter de beneficiarios de programas ministeriales regionales; (vi) todo o parte de los recursos de la subvención de mantenimiento; y (vii) los provenientes de la subvención pro-retención.[9] En cualquier caso, de acuerdo a estudios elaborados en el país, la delegación de recursos de parte de los sostenedores hacia los directores es limitada, tanto en el sector municipal como particular subvencionado (Weinstein & Muñoz, 2012).

[9] Todos estos tipos de recursos e ingresos se desarrollan en detalle en la sección sobre *Marco regulatorio del sistema de financiamiento de la educación escolar*, y *Fórmula de financiamiento de la educación escolar* de este capítulo.

Cuadro 1.6. Funciones de los directores de establecimientos educacionales

Ámbito pedagógico	• Formular, hacer seguimiento y evaluar las metas y objetivos del establecimiento, los planes y programas de estudio y las estrategias para su implementación. • Organizar y orientar las instancias de trabajo técnico pedagógico y de desarrollo profesional de los docentes del establecimiento. • Adoptar las medidas necesarias para que los padres o apoderados reciban regularmente información sobre el funcionamiento del establecimiento y el progreso de sus hijos. • Elaborar junto al sostenedor un Plan de Mejoramiento Educativo (PME), que se presenta más adelante.
Ámbito administrativo (sólo sector municipal)	• Organizar, supervisar y evaluar el trabajo de los docentes y del personal educativo. • Podrán proponer anualmente al sostenedor el término de la relación laboral de hasta un 5% de los docentes del respectivo establecimiento siempre que estén mal evaluados. • Proponer al sostenedor el personal a contrata y de reemplazo, tanto docente como educativo. • Designar y remover a quienes ejerzan los cargos de subdirector, inspector general y jefe técnico del establecimiento. • Ser consultado en la selección de los profesores cuando vayan a ser destinados a ese establecimiento. • Proponer al sostenedor los incrementos de ciertas asignaciones del personal educativo. • Promover una adecuada convivencia en el establecimiento.
Ámbito financiero (sólo municipal)	• Asignar, administrar y controlar los recursos que le fueren delegados en conformidad a la ley.

Fuente: Decreto con Fuerza de Ley Nº 1 (Ministerio de Educación, 1997a).

Cabe dar cuenta que la Ley Nº 20.845 (2015) amplió la participación de las comunidades educativas a través de los consejos escolares en la toma de decisiones respecto del uso de recursos. Los consejos escolares corresponden a una instancia de participación de la comunidad en la gestión de los establecimientos. Éstos tienen carácter obligatorio, se encuentran formados por representantes de todos los estamentos (estudiantes, padres y apoderados, asistentes de la educación, profesores, directivos y el sostenedor), y tienen funciones consultivas, a lo menos en: (i) el proyecto educativo institucional y sus modificaciones; (ii) las metas del establecimiento propuestas en su PME; (iii) el informe escrito de la gestión educativa que el director realiza anualmente; (iv) el calendario de la programación anual y sus actividades; (v) de la elaboración, modificación y revisión del reglamento interno del establecimiento educacional. La citada ley incluyó, adicionalmente, que los consejos escolares deben ser consultados por escrito cuando los contratos para realizar mejoras de infraestructura o equipamiento que se proponga

llevar a cabo el centro educativo superen las 1000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM).[10]

MODIFICACIONES RECIENTES

En la actualidad, la administración por parte de los municipios de los establecimientos educacionales bajo su jurisdicción está en proceso de cambio, a partir de la aprobación a fines de 2017 de la Ley que crea un Sistema de Educación Pública (Ley Nº 21.040). Esta ley introduce una nueva institucionalidad de la gestión educacional a nivel local, a través de la creación gradual de 70 Servicios Locales de Educación pública (SLE). Estos servicios, que dependerán de una Dirección de Educación Pública, serán funcional y territorialmente descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El objetivo de los SLE será proveer el servicio educativo, velando por su calidad, particularidad territorial y el desarrollo equitativo.

En materia del sistema de financiamiento, la Ley no modifica el sistema de subvenciones, pero sí introduce la asignación de recursos basales para la operación de cada SLE – a ser dispuestos en la Ley de Presupuesto anual de la Nación-, que se complementarán con otros recursos procedentes de las subvenciones educacionales y aportes que tengan los establecimientos de su dependencia, los capitales y bienes que el gobierno regional y municipios le transfieran, convenios, bienes inmuebles y muebles que se mantengan, donaciones y otros aportes de la administración del Estado o de la cooperación internacional.

Adicionalmente, la Ley establece que se creará el Programa de Fortalecimiento de la Educación Pública que considerará anualmente al menos $130.000 millones, sin perjuicio de los recursos del Fondo de Fortalecimiento de la Educación Pública (FAEP). A medida que vayan disminuyendo los recursos del FAEP,[11] la Ley establece que se tenderá a incrementar el monto considerado en el Programa. Se estipula que los recursos de este Programa serán asignados por la Dirección de Educación Pública, de acuerdo con la Estrategia Nacional de Educación Pública y a principios de equidad y pertinencia. Su asignación se realizará de manera directa a los Servicios Locales o indirecta, a través de otros organismos públicos, de conformidad a criterios objetivos que podrán considerar factores tales como: número de establecimientos educacionales, niveles, modalidades educativas y formaciones diferenciadas que imparten, nivel de desempeño de los establecimientos, ruralidad, cobertura, matrícula y vulnerabilidad de los estudiantes, entre otros. Además, los recursos que cada año se destinen a infraestructura y equipamiento considerarán al menos $80.000 millones , los que se asignarán de acuerdo a criterios adecuados a las necesidades de dicha área.

En la Ley Nº 21.040 se establece un cronograma de implementación entre 2018 y 2025, que contempla dos etapas. En la primera etapa de instalación, se establece la implementación de 4 SLEs en 2018, 3 en 2019, y 4 en 2020. La segunda etapa de instalación abarca de 2021 a 2025: 15 SLEs en 2022, 15 SLEs en 2023, 15 SLEs en 2024, y 15 SLEs en 2025. El calendario de la segunda etapa de instalación puede ser

[10] Las Unidades Tributarias Mensuales son una medida tributaria, que corresponde a un monto en dinero expresado en pesos y determinado de forma permanente por el Índice de Precios al Consumidor (indexado a inflación). El valor de la UTM a febrero 2017 corresponde a $46.137 pesos.

11 La Ley Nº 20.845 establece que el monto anual del FAEP para los años 2016 a 2019 ascenderá a $250.000 millones.

modificado por decreto presidencial, pudiendo extenderse hasta 2030. Asimismo, la Ley establece que una municipalidad o corporación municipal podrá solicitar al Ministerio de Educación que el servicio educacional de su comuna no sea traspasado al Servicio Local respectivo en los plazos que le correspondieren en virtud del cronograma vigente de implementación, siempre que cumpla con los siguientes requisitos copulativos: (i) tener al menos el 60% del total de establecimientos a su cargo ordenados como de desempeño alto o medio alto, según la ordenación realizada por la Agencia de Calidad de la Educación; (ii) que la evolución del total de la matrícula (de 1ero de básica a 4to de media) en los establecimientos que administra, durante los seis años previos al momento de la solicitud, ubique a la respectiva municipalidad o corporación municipal dentro del 30% de mejor desempeño a nivel nacional para dicho índice; (iii) no haber registrado obligaciones previsionales impagas durante dos años por un monto superior a 400 UF; y (iv) que la deuda de la municipalidad o corporación municipal ocasionada por la prestación del servicio educacional no supere el 5% de sus ingresos anuales por concepto de subvenciones escolares y aportes del Estado para el mismo año, descontados los aportes de capital.

Las principales funciones de las instituciones claves del nuevo sistema de educación pública en proceso de implementación se presentan en el cuadro 1.7.

Cuadro 1.7. Funciones del Sistema de Educación Pública

Según se consigna en el proyecto de ley, el sistema de educación pública se encuentra integrado por el MINEDUC - por medio de la Dirección de Educación Pública-, los Servicios Locales de Educación (SLE) y los establecimientos educativos, cada uno con funciones que se señalan a continuación.

Dirección de Educación Pública. Corresponde a un servicio público descentralizado, dependiente del MINEDUC. Dentro de su rol principal está coordinar a los SLE, velar porque éstos provean una educación de calidad en el territorio nacional, considerando las políticas, planes y programas elaborados por el MINEDUC, y proponer la política nacional de fortalecimiento de la Educación Pública.

Servicios Locales de Educación (SLE). Serán coordinados por la Dirección de Educación Pública y se relacionarán con el MINEDUC por su intermedio. Su objetivo es proveer, a través de los establecimientos educacionales de su dependencia, el servicio educacional en los niveles y modalidades que corresponda. Para ello, velarán por la mejora continua de la calidad del servicio educacional, atendiendo a las particularidades de su territorio y promoviendo el desarrollo equitativo de todos los establecimientos. Dentro de sus funciones principales se erigen las siguientes:

- Proveer por su intermedio el servicio educativo.
- Administrar los recursos humanos, financieros y materiales del servicio.
- Desarrollar la oferta de educación pública en el territorio.
- Diseñar y prestar apoyo técnico-pedagógico y a la gestión de los establecimientos bajo su dependencia.
- Implementar iniciativas de desarrollo profesional para equipos directivos, docentes y asistentes de la educación de los establecimientos y los funcionarios del servicio.
- Desarrollar sistemas de seguimiento, información y monitoreo, que consideren la evaluación de procesos y resultados de los establecimientos.
- Fomentar el trabajo colaborativo y en red de los establecimientos de su dependencia.
- Promover y fortalecer el liderazgo directivo en los establecimientos de su dependencia.

- Ejecutar acciones orientadas a fomentar la participación de los miembros de la comunidad educativa y comunidades locales.
- Elaborar el Plan Estratégico Local de Educación Pública y el Plan Anual.
- Determinar la apertura, fusión o cierre de establecimientos educacionales bajo el territorio de su competencia.
- Elaborar y proponer a la Dirección de Educación Pública y otros organismos públicos, proyectos de inversión en equipamiento e infraestructura educacional u otros ítems relacionados con su objeto y fines para desarrollar en el territorio de su competencia.
- Coordinar y apoyar la ejecución de planes y programas de otros órganos de la administración del Estado respecto de los establecimientos.
- Celebrar convenios con municipalidades en todas las materias que resulten relevantes para el cumplimiento de su objeto.
- Celebrar convenios o acuerdos con organismos públicos o privados para abordar asuntos de interés común.
- Mantener un registro actualizado de los bienes inmuebles en que funcionan los establecimientos educacionales de su dependencia.
- Ejercer las demás funciones y atribuciones que establezca la ley.

Establecimientos educacionales. La función del director de los establecimientos será dirigir y liderar el proyecto educativo institucional, manteniendo dentro de sus tareas las siguientes:

- Coordinar, en conjunto con su equipo directivo, el apoyo técnico del establecimiento, en lo referido a la organización, planificación, supervisión, coordinación y evaluación de la enseñanza y aprendizaje de los estudiantes.
- Orientar el desarrollo profesional de los docentes y asistentes de la educación.
- Elaborar y proponer al director ejecutivo del SLE el proyecto educativo institucional del establecimiento y sus modificaciones, consultando previamente al consejo escolar.
- Elaborar y proponer al director ejecutivo del SLE el plan de mejoramiento educativo (PME) del establecimiento, consultando previamente al consejo escolar.
- Velar, en conjunto con su equipo directivo, por la ejecución del reglamento interno y el plan de convivencia, que será evaluado por el consejo escolar.
- Promover la participación de todos los miembros de la comunidad educativa.
- Fomentar la integración del establecimiento bajo su dirección en la red de establecimientos que corresponda al territorio del Servicio Local, con el objeto de mejorar la calidad del proceso educativo.
- Promover la integración del establecimiento y su comunidad educativa en el territorio local.
- Participar en las comisiones de concursos para proveer cargos titulares para docentes y en la selección de los docentes a contrata.
- Administrar los recursos que le sean delegados, pudiendo adoptar medidas para la conservación y ejecución de las reparaciones necesarias del edificio o construcciones en que funciona el establecimiento educacional con cargo a estos recursos, excluidas cualquier transformación o ampliación del edificio, construcciones e instalaciones.
- Rendir cuenta anual de su gestión al director ejecutivo del SLE, al consejo escolar y a la comunidad educativa del establecimiento.

Fuente: Ley Nº 21.040.

MARCO REGULATORIO DE SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR

En esta sección se describen los principales elementos que conforman el marco regulatorio del sistema de financiamiento de la educación escolar, incluyendo los requerimientos para recibir financiamiento público, la normativa en torno al uso de recursos, y las regulaciones vigentes en torno al personal docente y educativo que labora en los establecimientos.

REQUISITOS PARA RECIBIR FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Para recibir financiamiento público, los sostenedores educacionales deben cumplir con una serie de requisitos, que corresponden a los necesarios para que los centros educativos obtengan el reconocimiento oficial del Estado y otros específicos, tal como se presentan en el cuadro 1.8.

Las exigencias en esta área incorporan elementos básicos que aseguran el correcto funcionamiento de los establecimientos y su apego a la institucionalidad y normativa educacional. Así, las obligaciones incluyen elementos a nivel de recursos humanos, de recursos pedagógicos y de equipamiento, y de reglamentación escolar, así como también otros orientados al aseguramiento de una educación gratuita y no selectiva.

La regulación en esta materia no incluye el número mínimo de alumnos con que los sostenedores pueden iniciar la operación o mantener los centros educativos que administran. No obstante, ésta sí establece un mínimo de capital necesario para el inicio de la operación y plantea que -aun cuando los centros pueden ser reconocidos con uno o más cursos de un nivel educativo determinado- en los años sucesivos éstos deben crear los cursos necesarios para completar la totalidad de cursos correspondiente de dicha etapa (Decreto Nº 315 - Ministerio de Educación 2011a).

Resulta importante mencionar que la Ley Nº 20.845 (2015) introdujo regulaciones específicas para el proceso de obtención de reconocimiento oficial de establecimientos nuevos. Desde dicho año, el MINEDUC –con ratificación Consejo Nacional de Educación -únicamente aprobará la apertura de centros gratuitos, donde exista una demanda insatisfecha por matrícula que no pueda ser cubierta por otros establecimientos subvencionados, o cuando no exista un proyecto educativo similar en el territorio.

Cuadro 1.8. Requisitos para recibir financiamiento público

Requisitos para Reconocimiento Oficial de los establecimientos
• Tener un sostenedor –o representante legal del mismo- que cumpla las siguientes exigencias: (i) estar en posesión de un título profesional o licenciatura, de al menos 8 semestres, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocido por éste; (ii) no haber sido sancionado con las inhabilidades para ser sostenedor por infracciones graves; (iii) no haber sido condenado en más de una ocasión en últimos 5 años por algún tribunal de la república por el ejercicio de prácticas antisindicales, por haber incumplido el pago de cotizaciones previsionales de sus trabajadores o la vulneración de los derechos de los trabajadores; (iv) no haber sido condenado por crimen o delitos simples, ni haber sido condenado con inhabilidad perpetua para ejercer cargos en ámbitos educacionales o que involucren a personas menores de edad; y (v) estar

constituido como una figura sin fin de lucro.

- Contar con un proyecto educativo que resguarde el principio de no discriminación arbitraria.
- Ceñirse, en los programas de estudio, a las bases curriculares elaboradas por el Ministerio de Educación, o elaborar planes propios según la normativa vigente.
- Tener y aplicar un reglamento que se ajuste a las normas mínimas nacionales sobre evaluación y promoción de los alumnos para cada uno de los niveles de enseñanza.
- Comprometerse a cumplir los estándares nacionales de aprendizaje.
- Contar con un reglamento interno que regule las relaciones entre el establecimiento y los distintos actores de la comunidad escolar, y que garantice el justo procedimiento en caso de sanciones.
- Tener un personal docente idóneo y el personal asistente de la educación suficiente para cumplir con las funciones que corresponden según el nivel y modalidad de enseñanza que se imparta y la cantidad de alumnos que atienden. En el caso de la educación parvularia, se solicita expresamente en el primer nivel de transición un educador de párvulos y un técnico en educación de párvulos cada 35 estudiantes y en el segundo nivel de transición el mismo requisito cada 45 alumnos. En ambos casos, se exige sólo un educador en el caso de tener un máximo de 10 niños en la sala.
- Acreditar un capital mínimo pagado, en proporción a la matrícula proyectada, según los siguientes criterios:

Matrícula proyectada en cantidad de alumnos	Monto a acreditar en Unidades de Fomento (UF)[12]
0-100	100
101-200	150
201-400	300
401-600	1000
601 o más	1400

- Acreditar que el local en que funciona el establecimiento cumple con las normas de aplicación general.
- Disponer de mobiliario, equipamiento, elementos de enseñanza y material didáctico mínimo, adecuado a los niveles y modalidades de enseñanza que se pretenda impartir.

Requisitos adicionales

- Destinar de manera íntegra y exclusiva el financiamiento que obtengan del Estado a fines educativos.
- Que al menos un 15% de los alumnos de los establecimientos sean prioritarios,[13] salvo que no se hayan presentado postulaciones suficientes para cubrir dicho porcentaje.
- Que no sometan la admisión de los estudiantes a procesos de selección.

[12] La Unidad de fomento es una unidad monetaria utilizada en Chile, reajustable según la inflación. El valor de las Unidades de Fomento a febrero de 2017 corresponde a $26.314,81 pesos

[13] Los estudiantes prioritarios corresponden a los pertenecientes a las familias del 40% más vulnerable de la población. Los criterios de definición de la calidad de alumno prioritario se presentan en la sección sobre *Fórmula de financiamiento de la educación escolar* de este capítulo.

- Que sus cursos se ajustes a los mínimos y máximos de alumnos por curso, que van entre 1 y 45 estudiantes en educación parvularia, básica y media.
- Contar con los cursos y ciclos de educación correspondientes al nivel de enseñanza que impartan.
- Contar con un reglamento interno que rija las relaciones entre el establecimientos, los alumnos y los padres y apoderados.
- Contar en un lugar visible de la oficina de atención de público con un cartel que enuncie los principales puntos de la Ley General de Educación y de la Ley de Subvenciones respecto del sistema de admisión, reglamentos y normas disciplinarias.
- Que entre las exigencias de ingreso, permanencia o participación de los estudiantes en toda actividad curricular o extracurricular no figuren cobros ni aportes económicos obligatorios, directos, indirectos o de terceros.
- Encontrarse al día en los pagos por conceptos de remuneraciones y de cotizaciones previsionales respecto de su personal.
- Establecer programas especiales de apoyo a aquellos estudiantes que presenten bajo rendimiento, así como planes de apoyo a la inclusión.
- Disponer de un reglamento interno reconozca expresamente el derecho de asociación de los actores de la comunidad educativa.
- Tener un Consejo Escolar.
- Contar con un mínimo de 38 horas semanales de trabajo escolar para la educación básica y de 42 horas para la educación media.
- Disponer de un tiempo semanal y de tiempo diario de permanencia de los alumnos en el establecimiento que permita la adecuada alternancia del trabajo escolar con los recreos y su alimentación.
- Asegurar que, dentro de las actividades curriculares no lectivas, los profesionales de la educación que desarrollen funciones docentes y tengan una designación o contrato de 20 o más horas cronológicas de trabajo semanal en el establecimiento destinen un tiempo no inferior a dos horas cronológicas semanales, o su equivalente quincenal o mensual, para la realización de actividades de trabajo técnico-pedagógico en equipo.
- Que la entidad sostenedora acredite que el inmueble en que funciona el establecimiento es de su propiedad y se encuentra libre de gravámenes o lo usa a título de comodatario. Este último elemento introducido en la Ley de Inclusión el año 2015 establece que los sostenedores deben ser propietarios o comodatarios de los inmuebles en que funciona el establecimiento escolar, precisando un plazo de 3 años en general y de 6 años para centros con menos de 400 estudiantes, para decretar este cambio. Con el fin de apoyar este proceso, los sostenedores tendrán acceso a créditos bancarios garantizados por el Estado a 25 años, que se pueden pagar con los recursos de la subvención, con un tope de 25% de los montos que se reciben por este concepto. Además, las cuotas tienen un límite de 11% del evalúo fiscal dividido en 12 mensualidades si el propietario del inmueble es una persona jurídica sin fines de lucro y si no se mantiene una relación societal o familiar entre el propietario y los miembros de las entidades sostenedoras. Por su parte, y de manera excepcional, los sostenedores con hasta 400 estudiantes pueden optar por un contrato de uso de infraestructura para fines educacionales, que puede ser con una persona relacionada, siempre que se trate de uno de plazo indefinido, con valores de tope de 4,2% del avalúo fiscal dividido en 12 mensualidades. En enero del 2017, el Oficio Nº 13.128 aprobado por la Cámara de Diputados decretó una extensión del plazo para adquirir la infraestructura de los establecimientos escolares de 6 años en general y de 10 años si el sostenedor decide transformarse en una entidad sin fines de lucro antes de junio del año 2017.

Fuente: Decreto con Fuerza de Ley Nº2 (Ministerio de Educación, 1998a) y Decreto con Fuerza de Ley Nº2 (Ministerio de Educación, 2010).

NORMATIVA DEL USO DE LOS RECURSOS

FINES EDUCATIVOS DE LOS RECURSOS

Hasta el año 2015, los sostenedores educacionales que recibían financiamiento público para el funcionamiento de los establecimientos bajo su administración disponían de autonomía para la administración y gestión de los recursos asignados por el MINEDUC y de otras fuentes, con la excepción de algunos ítems de financiamiento que contaban con destinos o regulaciones específicas estipuladas en la normativa educacional.

En el año 2015, la Ley de Inclusión (Ley Nº 20.845) instituye que el uso de los recursos públicos y otros aportes para la educación de parte de los sostenedores se debe circunscribir íntegra y exclusivamente a fines educativos determinados por la ley, que se presentan en el cuadro 1.9. Asimismo, se establece que los sostenedores deben mantener los recursos educativos en cuentas corrientes exclusivas.

Cuadro 1.9. Fines educativos de uso de recursos

- Pago de una remuneración a las personas naturales que ejerzan, de forma permanente y efectiva, funciones de administración.
- Pago de remuneraciones, honorarios y beneficios al personal docente que cumpla funciones directivas, técnico pedagógicas o de aula, y a los asistentes de la educación, que se desempeñen en el o los establecimientos respectivos.
- Gastos de las dependencias de administración del o los establecimientos educacionales.
- Costos de aquellos servicios que estén asociados al funcionamiento y administración del o los establecimientos educacionales.
- Adquisición de toda clase de servicios, materiales e insumos para el buen desarrollo de la gestión educativa, así como recursos didácticos e insumos complementarios que sean útiles al proceso integral de enseñanza y aprendizaje de los y las estudiantes.
- Inversión en activos no financieros necesarios para la prestación del servicio educativo.
- Inversión en activos financieros de renta fija, siempre que los intereses o créditos sean utilizados para los fines educacionales dispuestos en este artículo y no se afecte de forma alguna la prestación de servicio educativo.
- Gastos asociados a la mantención y reparación de los inmuebles y muebles a que se refieren los numerales anteriores.
- Pago de obligaciones garantizadas con hipotecas, contraídas con el solo propósito de adquirir el o los inmuebles en el cual funciona el establecimiento educacional de su dependencia.
- Pago de créditos bancarios o mutuos cuyo objeto único y exclusivo sea el de invertir el dinero de dicho crédito o mutuo en mejoras necesarias o útiles, sean de infraestructura, equipamiento u otros elementos que sirvan al propósito del proyecto educativo del establecimiento educacional. En caso de que el sostenedor sea propietario de dicha infraestructura, tales créditos o mutuos podrán encontrarse garantizados mediante hipotecas.
- Gastos que guarden directa relación con la mejora de la calidad del servicio educativo del o los establecimientos educacionales.

- Gastos consistentes con el proyecto educativo del o los establecimientos educacionales.

Fuente: Ley Nº 20.845 (Ministerio de Educación, 2015a).

RECURSOS DE DESTINO ESPECÍFICO

Además de la normativa en torno a los fines educativos de los recursos públicos y otros aportes que reciban los sostenedores para la prestación del servicio educativo, la regulación educacional define que ciertos ingresos transferidos a los gestores de parte del MINEDUC se deben destinar exclusivamente a acciones específicas estipuladas por las leyes y normas vigentes (Decreto Nº 469 de 2014). Dentro de éstos, se cuentan las asignaciones y bonificaciones para los profesionales de la educación y asistentes de la educación, los recursos de la Subvención Escolar Preferencial y de los Proyectos de Integración Escolar y los recursos del Fondo de Apoyo a la Educación Pública, entre otros, que se describen con detalle más adelante.

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN REDES DE ESTABLECIMIENTOS DE UN SOSTENEDOR

La Ley de Inclusión incluye dentro de sus contenidos que los recursos públicos y demás aportes que perciban los sostenedores, con la excepción de aquellos de destino específico, se pueden distribuir entre los distintos establecimientos educacionales administrados por un mismo gestor, con el objeto de facilitar el funcionamiento en red de dichos centros (Ley Nº 20.845).

CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO TÉCNICO PEDAGÓGICO

El marco regulatorio vigente establece desde el año 2015 nuevos criterios para la contratación de servicios de apoyo técnico pedagógico externo. Previo a la dictación de la Ley Nº 20.845, los sostenedores municipales debían contratar estos servicios por medio de concurso público o licitación, pudiendo los sostenedores particulares celebrar contratos de trato directo. A contar del año 2016, estos servicios en ambos sectores educativos deben ser contratadas por licitación o concurso público.

Las orientaciones respecto a los procesos de contratación de este tipo de servicios incluyen distintas etapas que deben llevarse a cabo en el marco del proceso como son: (i) la definición de los requerimientos del servicio, que consiste en establecer las especificaciones técnicas y administrativas de la prestación; (ii) la formulación de un llamado de recepción de ofertas, publicado al menos en un diario de circulación regional; (iii) la evaluación de las ofertas por parte del sostenedor; y (iv) su adjudicación y formalización, según los criterios establecidos en las bases del concurso y los resultados de las propuestas presentadas.

En esta línea, la LIE homologa los criterios para la contratación de servicios de apoyo para el sector público y privado. Por su figura de administradores públicos, los municipios deben asimismo adecuarse a la regulación vigente para los contratos de suministros y administración de servicios en el sector público (Ley

Nº 19.886). La Ley define mecanismos específicos para este fin, incluyendo su ejecución por medio del sistema de compras públicas, lo cual puede llevar a mayores trabas burocráticas y administrativas para el gasto y uso de los recursos educativos. Los procedimientos de compra que rigen para los municipios –y para el sector público en general- en esta área se presentan en el cuadro que sigue.

Cuadro 1.10. Regulación de compras de servicios públicos

La legislación en materia de contratos de suministros y administración de los servicios públicos, que incluyen a los municipios, establece cuatro procedimientos de contratación.

Convenio Marco

La Dirección de Compras y Contratación Pública (Chile Compra)[14] puede efectuar una licitación pública de bienes y servicios a petición de uno o más organismos públicos, que son incorporados a un catálogo de productos, que pueden ser contratados directamente por las instituciones por medio de una orden de compra. La Ley Nº 19.886 estipula que la suscripción de convenios marco no es obligatoria para los municipios, pero éstas pueden adherir voluntariamente.

Licitación Pública

Las licitaciones públicas son obligatorias para contratos sobre las 1000 UTM. La legislación define distintas etapas de este proceso, que incluye:

- Publicación del llamado en la plataforma de Chile Compra: la entidad licitante debe publicar la licitación en el sistema electrónico y puede difundirlo en uno o más avisos en diarios o medios de circulación. Las bases de la licitación deben incluir al menos las especificaciones de los bienes o servicios a contratar, las etapas y plazos de la licitación, la modalidad de pago, el plazo de la entrega del bien o servicio, la naturaleza y monto de las garantías y los criterios objetivos de la adjudicación. En toda licitación superior a 1000 UTM, se deben formar comisiones evaluadoras integradas por al menos tres funcionarios públicos, internos o externos al organismo.
- Apertura electrónica de ofertas: las ofertas se envían por medio de la plataforma, y la apertura electrónica consiste en la liberación automática de éstas recibidas en el día y hora estipulada en las bases de licitación.
- Evaluación: la entidad evalúa las ofertas y asigna puntajes según factores, subfactores y ponderaciones establecidos en las bases.
- Adjudicación: la entidad licitante debe aceptar la propuesta más ventajosa, considerando los criterios de evaluación establecidos en las bases. Se debe dictar un acto administrativo notificando al adjudicatario y al resto de los oferentes. Una licitación se puede declarar desierta cuando no se presentan ofertas o cuando éstas no resultan convenientes a los intereses de la entidad.

Licitación Privada

[14] Esta dirección es un servicio público descentralizado que administra el sistema de compras públicas de Chile. Esta entidad administra la plataforma de licitaciones del Estado (www.mercadopublico.cl).

Corresponde a un procedimiento administrativo de carácter concursable, previa resolución fundada, mediante el cual se invita a determinadas personas para que formulen propuestas, de entre las cuales se selecciona y acepta la más conveniente.

Trato Directo

Corresponde a un procedimiento de contratación que, por la naturaleza de la negociación que conlleva, debe efectuarse sin la concurrencia de los requisitos de la licitación pública y privada. Tales circunstancias deben ser acreditadas.

La legislación establece que tanto la licitación privada como el trato directo sólo son posibles en casos fundados, tales como: (i) si en las licitaciones públicas no se presentan interesados; (ii) si se trata de contratos que corresponden a la realización o terminación de un contrato que haya debido resolverse o terminarse anticipadamente por falta de cumplimiento del contratante u otras causales y cuyo remanente no supere las 1000 UTM mensuales; (iii) en caso de emergencia, urgencia o imprevistos, calificados mediante resolución fundada por el jefe superior de la entidad contratante; (iv) si sólo existe un proveedor del bien o servicio; (v) si se trata de convenios de prestación a celebrar con personas jurídicas extranjeras que deban ejecutarse fuera del territorio nacional; (vi) si se trata de servicios de naturaleza confidencial cuya difusión puede afectar la seguridad o el interés nacional; (vii) cuando, por la naturaleza de la negociación, existan circunstancias o características del contrato que hagan indispensable acudir al trato o contratación directa; (viii) cuando el monto de la adquisición sea inferior a 1000 UTM.

Fuente: Ley Nº 19.886 (Ministerio de Hacienda, 2003).

REGULACIÓN DE APORTES PROPIOS Y PRIVADOS

La normativa educacional posibilita que los sostenedores municipales y privados complementen los recursos obtenidos de parte del financiamiento público entregado por el MINEDUC para su operación con aportes propios o privados. A continuación, se revisan las principales opciones disponibles para los sostenedores en términos de los aportes propios o privados para suplementar los ingresos provistos por el MINEDUC.

DONACIONES

Las donaciones corresponden a ingresos monetarios o en especie que pueden recibir los sostenedores, incluyendo aquellos de los apoderados, instituciones, empresas o personas naturales.

Por un lado, la donación de parte de empresas a establecimientos municipales y particulares se encuentra regulada en la Ley Nº 19.247 del año 1993, que introdujo distintos ajustes de manera de incentivar los aportes en dinero de parte de privados para ejecutar proyectos educativos a cambio de descuentos en la tributación de las empresas (Ministerio de Educación, 2004c). Así, la normativa vigente estipula que los donantes tendrán el derecho a rebajar como crédito en contra del impuesto de primera categoría el 50% de las donaciones efectuadas a centros educativos, las cuales en cualquier caso no pueden ser superiores

al 2% de la renta líquida imponible o a 14.000 UTM. Junto con ello, la normativa plantea que las donaciones deben enmarcarse en un proyecto educativo –aprobado por el gobierno regional-, y ser usadas únicamente para financiar la construcción, adquisición, instalación, alhajamiento, reparación, puesta en marcha o mejoramiento de infraestructura y equipamiento de un establecimiento, la capacitación y perfeccionamiento de los docentes o gastos operacionales.

Por otro lado, la normativa vigente establece que los padres y apoderados pueden acordar y realizar aportes de carácter voluntarios, no regulares, con el objeto de financiar actividades extracurriculares de los establecimientos escolares. En cualquier caso, se establece que los aportes o donaciones de los padres no pueden ser requisito para la permanencia o ingreso de los estudiantes, y que los bienes y servicios adquiridos por esta vía deben estar a disposición de la comunidad escolar (Ley Nº 20.845 de 2015).

Junto con lo anterior, las modificaciones recientes introducidas bajo la Ley de Inclusión (Ley Nº 20.845) establecen que estas donaciones en dinero deben formar parte de la rendición de cuentas y están sometidas a su uso en fines educativos. Asimismo, la legislación plantea que la recaudación por parte de estos ítems se descontará de los recursos traspasados a los centros educativos por subvenciones del MINEDUC. En esta área, se introduce que el 40% del total de dicha recaudación será descontado del monto total de las subvenciones, monto que disminuye a 20% en el caso de los establecimientos técnico-profesionales. En ambos casos, los descuentos operan únicamente si los recursos obtenidos por esta vía son superiores al 10% del total recibido por medio de las subvenciones.

FINANCIAMIENTO COMPARTIDO DE LA EDUCACIÓN

El financiamiento compartido de la educación –o la posibilidad de que los establecimientos que reciben financiamiento público realicen un cobro mensual adicional a las familias - se encuentra permitido en la legislación desde la década de los 80 para establecimientos privados (Beyer, 2001). En el año 1993 con la Ley Nº 19.247, vigente hasta 2015, se introduce la permisión que tanto establecimientos particulares subvencionados de todos los niveles de enseñanza, como municipales de enseñanza media, se puedan acoger al sistema de financiamiento compartido. Junto con ello, se regula el máximo de cobro en 4 USE[15] y se establecen descuentos de la subvención recibida de parte del MINEDUC proporcionales al cobro mensual promedio de los establecimientos. Así, la legislación incorporaba los siguientes descuentos para todos los establecimientos que cobran financiamiento compartido: (i) 0% si el cobro mensual no sobrepasa 0,5 USE; (ii) 10% si el cobro mensual va entre más de 0,5 y menos de 1 USE; (iii) 20% si el cobro mensual va entre más de 1 y menos de 2 USE; (iii) 35% si el cobro mensual va entre más de 2 y 4 USE.

La Ley Nº 20.845 del año 2015 estipula la eliminación gradual de este mecanismo. Así, el cuerpo legal dictamina una disminución gradual del financiamiento compartido a medida que aumentan las subvenciones públicas. Con todo, la Ley establece que para los establecimientos que sigan adscritos a este

[15] Las USE corresponden a Unidades de Subvención Escolar, que se presentan con detalle en la sección sobre *Fórmula de financiamiento de la educación escolar* de este capítulo. El monto de la USE vigente al año 2015 correspondía a $22.321,769 pesos.

régimen hasta su eliminación percibirán descuentos de la subvención provista por el MINEDUC, los cuales quedan consignados como de: (i) 0% cuando el financiamiento compartido mensual no sobrepasa 0,44 Unidades de Fomento (UF);[16] (ii) 10% si va entre 0,44 y 0,88 UF; (iii) 20% si va entre 0,88 y 1,75 UF; y (iv) 35% si es mayor a 1,75 UF.

APORTES PROPIOS

Los sostenedores pueden aportar recursos propios para el funcionamiento de los establecimientos, que adquieren la calidad de privados en el caso de los gestores del sector particular subvencionados o de públicos en el caso de los municipales (aportes municipales).

Respecto de estos últimos, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Decreto con Fuerza de Ley Nº 1 – Ministerio del Interior, 2006) establece que la autoridad municipal puede usar aportes de origen fiscal o municipal de sus ingresos propios para el funcionamiento de sus servicios, incluyendo los educacionales.

Los municipios, de acuerdo a la legislación citada, son autónomos en la administración de sus finanzas y reciben ingresos de distintas fuentes, tales como aportes del gobierno regional, ingresos de participación en fondo común municipal,[17] derechos que cobren por servicios o permisos y concesiones, ingresos por actividades o establecimientos de su dependencia, ingresos que se recaudan por tributos que la ley permite aplicar a comunas (impuesto territorial, permiso de circulación de vehículos, patentes, ley de expendio y consumo de benéficas alcohólicas), y multas e intereses establecidos a beneficio municipal.

Siguiendo la normativa, la autoridad comunal debe establecer anualmente un presupuesto municipal a ser aprobado por el Consejo Municipal, y debe informar mensualmente la ejecución presupuestaria del mismo, rindiendo cuenta, adicionalmente, de la gestión del servicio educacional, del número de establecimientos y alumnos matriculados, los resultados obtenidos por los alumnos en las evaluaciones oficiales que efectúe el MINEDUC, y la situación previsional del personal vinculado al área, entre otros elementos.

NORMATIVA EN TORNO AL PERSONAL EDUCATIVO

Desde el año 1991, la profesión docente se encuentra regida por el Estatuto de los Profesionales de la Educación (Ley Nº 19.070) que establece los deberes y derechos de los profesionales de la educación que se desempeñan en establecimientos subvencionados, junto con la definición de las condiciones de empleo de los profesores –tales como jornada de trabajo, horarios máximos y régimen de vacaciones-, una estructura común de sus remuneraciones, así como también bonificaciones y asignaciones específicas

[16] Al año 2017, el valor de la Unidad de Fomento (UF) corresponde a $26.314,81 pesos chilenos.

[17] El Fondo común municipal es mecanismo de redistribución solidaria de los recursos financieros entre los municipios del país.

salariales para los profesionales de establecimientos municipales y particulares subvencionados. Pese a que algunas disposiciones el Estatuto Docente aplican para ambos sectores educacionales, la legislación estipula una mayor regulación para los profesores y directivos del sector municipal, definiendo que las relaciones laborales del sector particular subvencionado están regidas, salvo las excepciones establecidas, por el Código del Trabajo del derecho privado.

Dentro de la normativa, el Estatuto Docente fija una remuneración básica mínima nacional (RBMN) para los profesionales de la educación municipal para cada nivel de enseñanza, estableciendo el derecho de los profesores a su recepción. Así, la RBMN se establece como un valor hora en pesos y se calcula multiplicando este monto por el total de horas del contrato de los docentes, la cual se reajusta en igual porcentaje que los salarios de los funcionarios públicos. Específicamente para el sector particular subvencionado, la Ley establece que los salarios de los profesores no pueden ser menores a este mínimo establecido. De esta manera, los sostenedores de ambos sectores deben mantener a lo menos los sueldos mínimos definidos a nivel central, pudiendo, sin embargo, establecer montos superiores según su disponibilidad financiera. Además de lo anterior, en materia de remuneraciones, la Ley fija un conjunto asignaciones y bonificaciones para los profesores y directivos del sector municipal, determinando que sólo algunas de ellas aplican también para el sector particular subvencionado.[18]

Junto con lo anterior, el Estatuto vigente regula para docentes del sector municipal y particular subvencionado la jornada laboral de los profesores, definiendo de manera centralizada la proporción de horas lectivas y no lectivas de sus contratos. La normativa en esta área fue recientemente modificada bajo la Ley Nº 20.903 del año 2016 la cual aumentó las horas no lectivas de los profesores a nivel nacional instaurando una proporción de 70/30 y proyectando su incremento a 65/35 para el año 2019. Así, en la actualidad, se define que la docencia de aula semanal no podrá exceder 28 horas con 30 minutos para docentes designados en jornada de 44 horas –o su proporción-, siendo el restante destinado a actividades no lectivas. En el caso de docentes en establecimientos de una jornada, las horas lectivas no podrán exceder las 28 horas con 30 minutos para aquellos con jornada de 44 horas semanales, y cuando la jornada sea inferior a 44 horas éstas no podrán ser iguales o superiores a 38 horas semanales.

Como se mencionó antes, el Estatuto Docente mantiene disposiciones específicas para el sector municipal, en lo que respecta a la dotación de profesionales y sus condiciones contractuales. Dentro de éstas, el documento establece, en primer lugar, que los sostenedores municipales deben definir la dotación docente de la comuna en un Plan Anual de Educación Municipal (PADEM) a ser aprobado por el Consejo Municipal. Esta planta docente tiene condiciones de fuerte estabilidad, siendo posible su adecuación únicamente en situaciones que se introducen en la Ley y que deben estar fundadas en el PADEM y en razones técnico-pedagógicas. Según la normativa, la dotación se puede modificar únicamente en casos vinculados a una baja en el número de alumnos del sector municipal de la comuna, modificaciones curriculares, cambio en el tipo de educación que se imparte, fusión de establecimientos y reorganización de la entidad de administración central. En segundo lugar, el Estatuto norma condiciones laborales específicas para los profesores titulares–esto es, seleccionados por concurso público, con derecho a una estabilidad en sus horas y funciones- y los docentes a contrata –que desempeñan labores

[18] El detalle del monto de la RBMN y de las asignaciones y bonificaciones se presenta en la sección III de este capítulo.

transitorias en los establecimientos. De acuerdo a la regulación vigente, el total de horas del personal a contrata no puede superar el 20% del total de horas de contrato de la dotación, salvo si no existen docentes a ser incorporados como titulares. En tercer lugar, la normativa introduce términos limitados de finalización de la relación laboral para los docentes, dentro de las que destacan renuncia voluntaria, falta de probidad o conducta inmoral, incumplimiento grave de obligaciones, término de periodo de contrato, obtención de jubilación, fallecimiento, salud irrecuperable, pérdida de requisitos de incorporación a la dotación, supresión de horas que servían, acogerse a renuncia anticipada o por disposición del sostenedor a proposición de los directores con un límite de 5% de la planta de cada centro educativo. En establecimientos con menos de 20 docentes, solo se puede poner término anual al contrato de un docente.

En 2016 se promulgó la Ley Nº 20.903 que crea un Sistema de Desarrollo Profesional Docente (PND). Esta norma mantiene las disposiciones fundamentales del Estatuto Docente, pero introduce una nueva carrera docente para los profesionales del sector municipal a contar de julio del 2017, y obligatoria desde el 2025 para el sector particular subvencionado, con lo cual homologa aspectos claves en materia de la incorporación y progresión en la profesión de los profesores. En sus aspectos principales, la Ley instala cinco tramos de desarrollo profesional, los primeros obligatorios y los dos últimos voluntarios, vinculados a una nueva asignación salarial. Además, con la dictación de este cuerpo legal se eliminan e introducen nuevas asignaciones para los profesores tanto del sector municipal como particular subvencionado.

El cuadro a continuación ilustra las principales regulaciones de ambos sectores al año 2015 y las modificaciones estipuladas por la Ley Nº 20.903 del año 2016.

Cuadro 1.11. Regulaciones de la profesión docente al año 2015 y modificaciones recientes

Contenidos	Sector municipal	Sector particular subvencionado
Normativa rectora	• Estatuto Docente.	• Código del Trabajo. • Algunas disposiciones del Estatuto Docente.
Tipos de contrato	• Titulares: se incorporan mediante concurso público de antecedentes. Tienen derecho a estabilidad en las horas y funciones establecidas en los decretos de designación o contratos de trabajo, a menos que deban cesar en ellas por causales de expiración de funciones. • Contratados: desempeñan labores docentes transitorias, experimentales, optativas, especiales o de reemplazo de titulares (no pueden exceder el 20% del total de horas de la dotación de la comuna, a menos que no haya suficientes titulares).	• Contrato de plazo fijo, con duración de un año laboral docente. • Contrato indefinido. • Contrato de reemplazo, en virtud del cual un docente presta servicios para suplir transitoriamente a otro con contrato vigente que no puede desempeñar su función, con duración por el periodo de

		ausencia del profesional reemplazado.
Dotación docente	• Ingreso a la carrera docente se realiza mediante incorporación a dotación docente municipal, definida por el sostenedor según el número de alumnos de los establecimientos por niveles y cursos, el tipo de educación y modalidad de enseñanza. • Adecuación a la dotación docente sólo permitida por las siguientes causales, fundamentadas en el Plan de Desarrollo Educativo Municipal y basadas en razones técnico-pedagógicas: – Variación en el número de alumnos del sector municipal de una comuna. – Modificaciones curriculares. – Cambios en el tipo de educación que se imparte. – Fusión de establecimientos educacionales – Reorganización de la entidad de administración educacional.	• No existe carrera docente. • Adecuación de la dotación a discreción del sostenedor.
Causales de término de la relación laboral	• Renuncia voluntaria. • Falta de probidad, conducta inmoral o incumplimiento grave de las obligaciones. • Término del periodo (solo para contratas). • Obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia de un régimen previsional respecto a las respectivas funciones. • Fallecimiento. • Calificación en lista de demérito por dos años consecutivos. • Salud irrecuperable o incompatible con el desempeño de la función. • Pérdida de algunos de los requisitos de incorporación a una dotación docente. • Supresión de horas. • Por acogerse a renuncia anticipada. • Por disposición del sostenedor, a petición del director del establecimiento tratándose de docentes mal evaluados (5%). En casos de establecimientos de menos de 20 docentes, sólo se podrá poner término anual a la relación laboral de un profesor.	• A discreción del sostenedor y a los contratos establecidos según el código del trabajo.

Jornada	• No puede exceder 44 horas para un mismo empleador. • La jornada se conforma por horas de docencia de aula y horas de actividades curriculares no lectivas en proporción 75/25. • Las horas de docencia de aula para docentes con 30 años o más de servicio se puede recudir a petición del interesado a un máximo de 24 horas semanales.	• No puede exceder 44 horas para un mismo empleador. • La jornada se conforma por horas de docencia de aula y horas de actividades curriculares no lectivas en proporción 75/25.
Remuneraciones	• Los profesionales tienen derecho a una remuneración básica mínima nacional por cada nivel del sistema educativo.	• El valor de la hora pactado en los contratos no podrá ser inferior al valor mínimo nacional fijado por ley.
Asignaciones y bonificaciones hasta 2015	• Asignación de experiencia. • Asignación de perfeccionamiento. • Asignación de desempeño en condiciones difíciles. • Asignación de responsabilidad directiva y técnico pedagógica. • Asignación de Excelencia Pedagógica. • Asignación de desempeño colectivo. • Subvención por desempeño de excelencia. • Bonificación especial para profesores encargados. • Subvención Adicional Especial (SAE). • Bonificación de reconocimiento profesional • Asignación variable de desempeño individual (AVDI). • Unidad de Mejoramiento Profesional complementaria. (*) Los municipios pueden establecer incrementos en las asignaciones y asignaciones especiales de incentivo profesional por razones fundadas en el mérito.	• Asignación de desempeño en condiciones difíciles. • Asignación de Excelencia Pedagógica. • Bonificación especial para profesores encargados. • Subvención Adicional Especial (SAE). • Asignación de desempeño colectivo. • Bonificación de reconocimiento profesional. • Subvención por desempeño de excelencia.
Evaluación	• Sistema de evaluación formativo del desempeño obligatorio. • Profesionales con dos evaluaciones en nivel insatisfactorio consecutivas dejan de pertenecer a la dotación docente.	• Evaluación a discreción del sostenedor.
Modificaciones por Ley Nº 20.903 (2016)	• Cambio en proporción de horas lectivas y no lectivas de jornada laboral a 70/30 y desde 2019 a 65/35.	

	• Instalación de carrera docente con cinco tramos de desarrollo profesional desde 2017 para sector municipal y con entrada progresiva voluntaria hasta 2025 del sector particular subvencionado, luego de lo cual es obligatoria. • Mantención de la remuneración básica mínima nacional. • Conservación de bonificación de reconocimiento profesional, asignaciones de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico-pedagógica, y de subvención por desempeño de excelencia. • Creación de asignación de tramo de desarrollo profesional y de asignación de reconocimiento a docentes que trabajan en establecimientos de alta concentración de alumnos prioritarios.

Fuente: Decreto con Fuerza de Ley Nº 1 (Ministerio de Educación, 1997a) y Ley Nº 20.903 (Ministerio de Educación, 2016a).

SISTEMA DE FISCALIZACION DEL USO DE RECURSOS

En este apartado se describe el sistema de financiamiento del uso de recursos vigente en la actualidad, incluyendo la institucionalidad a cargo, las características a nivel de sus procesos, los mecanismos de rendición de cuentas, y las infracciones y sanciones en las que repercute. La presentación incorpora los cambios recientes introducidos el año 2015 con la dictación de la Ley Nº 20.845.

INSTITUCIONALIDAD A CARGO

Desde la instalación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SNAC) el año 2011, la Superintendencia de Educación (SIE) está a cargo de llevar adelante un proceso de rendición de cuentas y fiscalización del uso de recursos en educación. Junto a la SIE y sus funciones, la normativa en materia de financiamiento público de la educación establece roles fiscalizadores a otras entidades de la administración pública, entre ellas, el MINEDUC, la Contraloría General de la República y, desde el año 2015, el Servicio de Impuestos Internos. Asimismo, la legislación plantea que el control y supervigilancia del cumplimiento de las leyes sociales, laborales, previsionales y de salud en el campo educacional es competencia de los otros organismos existentes en esta materia del Estado (Ley Nº 20.845).[19] En los apartados que siguen se focaliza en el proceso de rendición de cuentas de la SIE.

[19] Las funciones principales de la Contraloría son controlar la legalidad de los actos de la administración del Estado y resguardar el correcto uso de los fondos públicos. En esta área, tiene funciones de auditoría, jurídica, contable y jurisdiccionales. Las funciones de auditoría tienen como fin el velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y el respeto de la probidad administrativa. Por medio de las auditorías se evalúan los sistemas de control interno de los servicios y entidades, se fiscaliza la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, especialmente en torno a la ejecución de los estados financieros, y se comprueba la veracidad de la documentación sustentadora. La institución está facultada para realizar visitas de inspección a los servicios públicos que fiscaliza. Junto a lo anterior, ésta puede realizar investigaciones respecto de

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN

El objetivo del proceso de fiscalización de uso de recursos ejecutado por la SIE es verificar que los recursos entregados por el Estado a los sostenedores sean utilizados en los fines educativos y sigan los procesos definidos en la normativa. El modelo de fiscalización de la institución tiene dentro de sus pilares la capacitación en el cumplimiento de la regulación y el aseguramiento o control del cuerpo normativo, aspecto que se implementa por medio de la planificación y ejecución de un proceso de fiscalización, que integra, entre otros, visitas en terreno a los establecimientos y sostenedores.

Para este proceso de fiscalización, se seleccionan muestras de establecimientos a partir de aleatorización y/o criterios de riesgo. Los establecimientos elegidos son visitados por fiscalizadores de la institución, quienes generan un acta, que puede ser de tres tipos: sin observaciones, con observaciones leves o con observaciones graves. En los últimos dos casos se puede realizar un proceso administrativo por infracción a la normativa educacional (ver cuadro 1.14 más adelante).

Además de lo anterior, la ley que regula el financiamiento público que reciben los establecimientos establece que se realizan visitas inspectivas de parte de los fiscalizadores de la SIE a los establecimientos en el cual se verifica la asistencia diaria de la fecha en que éstas se llevan a cabo, de manera de ser cotejada luego con las declaraciones formuladas por los sostenedores (Decreto con Fuerza de Ley Nº2, 1998). La verificación de la asistencia de los estudiantes mantiene un rol fundamental en el sistema, en la medida que la fórmula de financiamiento –que se presentará con detalle en la sección sobre *Fórmula de financiamiento de la educación escolar* de este capítulo- incluye a este ítem dentro de sus procedimientos de cálculo.

PROCESO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Para responder al mandato de supervigilar el uso de recursos, la SIE mantiene un Sistema de Rendición de Cuentas, cuyo propósito es velar por la mayor transparencia y claridad en el uso de los recursos que se destinan a la actividad escolar, con el objeto de que éstos sean utilizados para fines establecidos en la ley. La rendición de cuentas es una obligación legal de los sostenedores de los establecimientos que reciben financiamiento público, y consiste en la entrega de parte de éstos últimos de las cuentas comprobadas del uso de recursos públicos y privados que administren, a través de los formatos que fije la SIE.

La rendición de cuentas debe ser realizada por los sostenedores anualmente, en una plataforma dispuesta para este fin. Para el año 2015, este proceso contempló cuatro fases, que consideran: (i) la rendición de

las tareas bajo su atribución. Las funciones jurídicas consisten, entre otros, en la emisión de pronunciamientos jurídicos obligatorios para la administración del Estado, pudiendo interpretar las normas jurídicas que inciden en el ámbito administrativo. Corresponde al Servicio de Impuestos Internos la aplicación y fiscalización de todos los impuestos internos establecidos, fiscales o de otro carácter. El servicio depende del Ministerio de Hacienda (Fuente: Sitio web Contraloría General de la República y Decreto con Fuerza de Ley Nº 7, Ministerio de Hacienda, 1980b).

remuneraciones de docentes y asistentes de la educación; (ii) la rendición de cuentas de ingresos y gastos de recursos del año 2015; (iii) la acreditación de saldos, que corresponde a un proceso realizado por el sostenedor, que muestra la disponibilidad de saldos de las distintas subvenciones del periodo de rendición producto de la diferencia entre los recursos entregados y los que fueron efectivamente gastados; y (iv) la declaración final del sostenedor. El año 2016, el proceso contó con cinco etapas, que incluyen: (i) las remuneraciones pagadas al personal de la educación y a las personas que ejecutan labores administrativas o que desarrollen labores en el proceso educativo; (ii) la rendición de ingresos por financiamiento compartido; (iii) la rendición de todos los ingresos públicos y privados y gastos, excepto las remuneraciones; (iv) la acreditación de saldos, donde la Superintendencia de Educación contrasta los valores disponibles en las cuentas bancarias de los sostenedores con los valores arrojados por la rendición de cuentas, con el objetivo de chequear su consistencia; y (v) la última fase, que corresponde al cierre de las etapas anteriores.

En el proceso de rendición, se incluyen como ingresos todos los recibidos por parte de aportes públicos, privados y propios, destinados a la operación y funcionamiento de cada establecimiento. Así, dentro de los aportes públicos se incluyen los entregados vía subvenciones y aportes del Estado o municipales, y los destinados a las mejoras de las remuneraciones de los trabajadores de la educación. Por su parte, dentro de los recursos privados, se incluyen donaciones, aportes de centros de padres y alumnos, financiamiento compartido y aportes propios. Por otro lado, dentro de los gastos, los sostenedores deben indicar todos los desembolsos relacionados directamente con la operación de los centros educativos, tales como pago de remuneraciones, imposiciones y finiquitos, gastos de mantenimiento y reparaciones ordinarias del inmuebles, impuestos y contribuciones respectivas, consumos básicos, contratación de seguros, perfeccionamiento y capacitación del personal docente, servicios por honorarios y otros egresos necesarios para el normal funcionamiento de los establecimientos. Cada uno de los gastos debe ser acompañado con un respaldo de la documentación que justifique la operación (facturas, boletas).

De manera complementaria al proceso de rendición de cuentas, los sostenedores deben proveer a la SIE los datos de todas las cuentas bancarias en que administren los recursos que destinen para el cumplimiento de los fines educativos. La SIE, en esta área, dispone de la atribución de requerir los movimientos de estas cuentas y cotejar los resultados de la rendición con las operaciones efectuadas por los gestores en ellas.

INFRACCIONES Y SANCIONES

Como parte de la regulación vigente, existe una categorización de las infracciones en lo que compete al uso de los recursos, según su nivel de gravedad, tal como se presenta en el cuadro 1.13.

Cuadro 1.13. Tipos de infracciones

Infracciones graves	• No efectuar la rendición de cuentas pública del uso de recursos. • No entregar la información solicitada por el MINEDUC, la Agencia de la Calidad o la Superintendencia.

	• Impedir u obstaculizar deliberadamente la fiscalización de la Superintendencia. • Hacer obligatorio el pago de matrícula u otros cobros que tengan carácter voluntario en los establecimientos subvencionados. • Adulterar cualquier documento exigido para obtener la subvención. • Alterar la asistencia media de matrícula. • Exigencia por parte del sostenedor de cualquier contraprestación en dinero o especie por prestación del servicio educacional. • Exigir cobros o aportes económicos a través de terceros. • Prestar declaración jurada falsa. • Incurrir en un atraso reiterado en el pago de remuneraciones, cotizaciones previsionales y de salud de su personal. • Maquinación dolosa destinada a obtener la subvención.
Infracciones menos graves	• No efectuar la rendición de cuentas pública del uso de recursos en la forma que lo determina la ley o hacerlo de manera tardía. • Entregar información requerida por la Superintendencia de forma incompleta o inexacta. • Infringir deberes y derechos establecidos en la normativa que no sean calificados como infracción grave. • Cobrar indebidamente valores superiores a los establecidos.
Infracciones leves	• Aquellas en que incurran sostenedores o establecimientos contra la normativa educacional y que no tengan señalada una sanción especial.

Fuente: Elaboración propia a partir de secreduc.cl y Decreto con Fuerza de Ley Nº2 (Ministerio de Educación, 1998a).

En el marco del proceso de fiscalización y de rendición de cuentas, la SIE se encuentra facultada para iniciar un proceso administrativo sancionatorio en caso de detectar alguna infracción a la normativa educacional. Este proceso incluye las etapas que se presentan en el cuadro 1.14.

Cuadro 1.14. Proceso administrativo de infracción a normativa educacional

Las etapas del proceso administrativo de infracción a la normativa educacional corresponden a las siguientes:

- Acta de fiscalización con observaciones, que es realizada en terreno o de forma administrativa, y que constata un hecho que constituye una eventual infracción a la normativa educacional sujeta a fiscalización.
- Instrucción del proceso, que corresponde a un acto administrativo en virtud del cual se resuelve instruir un procedimiento administrativo a un sostenedor por presuntas contravenciones a la normativa educacional a partir de hechos constatados, y se designa un fiscal a cargo de su tramitación.
- Formulación o no formulación de cargos de parte del fiscal, una vez realizada la investigación a su cargo.
- Presentación de descargos de parte de sostenedores, a ser realizadas en un plazo de 10 días hábiles, dentro de los cuales se incluyen alegatos y pruebas que se estimen pertinentes.
- Informe de ponderación al mérito, en el cual el fiscal elabora un informe en que se analizan jurídicamente los cargos, los medios probatorios y las alegaciones, para proponer al director regional la aplicación de sanciones o el sobreseimiento de la causa.

- Resolución que aprueba proceso administrativo, en que el director regional aplica el sobreseimiento o aplica sanciones. Esta resolución debe ser informada al sostenedor.
- Recursos de reclamación administrativa, que puede presentar el sostenedor contra la resolución, en un plazo de 15 días desde la notificación.
- Recursos judiciales, en que los afectados pueden reclamar ante la corte de apelaciones en plazo de 15 días desde la notificación.

Fuente: Elaboración propia a partir de supereduc.cl.

En caso de verificar alguna infracción en esta área, la SIE dispone de distintos tipos de sanciones. Dentro de estas, destacan: (i) las amonestaciones por escrito; (ii) la privación de la subvención o el financiamiento público; (iii) la inhabilidad para obtener y mantener la calidad de sostenedor; (iv) la revocación de reconocimiento oficial del Estado; y (v) el establecimiento de multas. Éstas últimas tienen precios fijados en UTM que varían según el grado de la infracción cometida, yendo desde 1-50 UTM para multas leves, entre 51-500 UTM para multas menos graves y entre 501 y 1000 UTM para multas graves. La normativa estipula que las multas deben tomar en cuenta el beneficio económico obtenido con ocasión de la infracción, la intencionalidad de la comisión de la infracción, la concurrencia de circunstancias atenuantes o agravantes, la matrícula total del establecimiento a la fecha de infracción y la subvención mensual por alumno o los recursos que se reciben regularmente, excluidas las donaciones. Según la Ley Nº 20.529, estas multas no pueden ser inferiores al 5% ni exceder el 50% de la subvención mensual por alumno matriculado. El año 2015, la Ley de Inclusión (Ley Nº 20.845) fortaleció las penas para quienes cometen infracciones en el uso de recursos, indicando que en caso de que éstos sean utilizados para fines distintos a los educativos, los sostenedores deben reintegrarlos a los establecimientos, reajustados según IPC. Adicionalmente, en estos casos, la SIE debe establecer una multa del 50% de la suma sustraída, y se debe formular una denuncia antes el Ministerio Público de manera de instituir las responsabilidades civiles y penales correspondientes.

Junto con las infracciones antes señaladas, la Ley de Subvenciones (Ministerio de Educación, 1998a) –que regula parte fundamental de los recursos públicos del MINEDUC que reciben los sostenedores – introduce descuentos en los montos de la subvención por discrepancias entre la asistencia comprobada en visitas fiscalizadoras y las asistencias medias declaradas por los gestores. Según consigna la normativa, la discrepancia de un establecimiento en una fecha determinada corresponde a la diferencia entre la asistencia observada por un fiscalizador en una visita efectuada en esa fecha al centro educativo y la asistencia media declarada por el sostenedor en el mes correspondiente, dividida por este valor y expresada como porcentaje. Esta discrepancia es positiva cuando la asistencia media declarada es mayor que la observada, y negativa en caso contrario. De acuerdo a la legislación, cuando la discrepancia es positiva y el promedio de discrepancias corregidas de un centro en las últimas tres visitas es positivo, se aplica un descuento sobre la subvención del mes siguiente de la visita, que no puede superar el 50% de ésta, existiendo la posibilidad de su cobro en cuotas. Los descuentos distinguen según si se trata de un establecimiento urbano, rural o de educación especial, tal como se observa en el cuadro que sigue.

Cuadro 1.15. Descuentos por discrepancias en asistencia

Promedio de discrepancias corregidas producidas en las últimas 3 visitas inspectivas			Descuento del monto calculado de la subvención
Urbano	Rural	Educación Especial	
Menor o igual a 2%	Menor o igual a 4%	Menor o igual al 12%	Cero
Mayor que 2% y menor o igual que 6%	Menor que 4% y menor o igual que 10%	-	La mitad del % promedio de discrepancias corregidas
Mayor que 6% y menor o igual que 10%	Mayor que 10% y menor o igual que 14%	Mayor que 12% y menor o iguala al 24%	El porcentaje promedio de las discrepancias corregidas
Mayor que 10% y menor o igual que 14%	Mayor que 14% y menor o igual que 16%	Mayor que 24%	El doble del porcentaje promedio de las discrepancias corregidas
Mayor que 14%	Mayor que 16%	-	Tres veces el porcentaje promedio de las discrepancias corregidas

Fuente: Decreto con Fuerza de Ley Nº 2 (Ministerio de Educación, 1998a).

SISTEMA DE APOYO, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA

En este apartado, se presenta el sistema de apoyo, monitoreo y evaluación de la calidad educativa, considerando la institucionalidad a cargo, los instrumentos y herramientas que le subyacen, y sus consecuencias para los centros educativos y su financiamiento público.

INSTITUCIONALIDAD A CARGO

La instalación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (SNAC) el año 2011 redefinió fuertemente la institucionalidad a cargo del apoyo, monitoreo y evaluación de la calidad educativa de los establecimientos educativos en Chile. Hoy en día, los principales roles en esta materia recaen en el MINEDUC y sus brazos territoriales, la Agencia de Calidad de la Educación (ACE) y las Entidades Pedagógicas de Apoyo de Técnico Externo (ATE).

Por un lado, el MINEDUC tiene la función, tal como se vio en el cuadro 1.1, de mantener un sistema de supervisión al apoyo técnico de los establecimientos y de elaborar instrumentos, estrategias e implementar programas de apoyo educativo. Esta tarea recae fundamentalmente en el nivel provincial, por medio de los Departamentos de Educación Provinciales (DEPROV), los cuales, siguiendo a la

normativa, tienen el deber de planificar, coordinar y brindar el apoyo en esta área a los establecimientos educacionales bajo su jurisdicción, promoviendo el desarrollo de capacidades y orientando el mejoramiento de los procesos pedagógicos y de gestión. Hoy en día, el apoyo provisto por los DEPROV se efectúa por medio de asesorías directas a los establecimientos, o bien en redes de mejoramiento escolar, teniendo como foco fundamental el Plan de Mejoramiento Educativo (PME)[20] de cada centro educativo.

Por otro lado, la ACE mantiene el rol fundamental de evaluar y orientar al sistema educativo de manera que propenda hacia la calidad y equidad. En el cumplimiento de este rol, le corresponde evaluar el cumplimiento de estándares definidos por el MINEDUC y aprobados por el Consejo Nacional de Educación, ordenar a los establecimientos según sus resultados educativos e indicadores de calidad, y proveer sugerencias de mejora a los centros educacionales.

Por último, las ATE pueden prestar apoyo técnico pedagógico a los establecimientos educativos que las contraten. Estas entidades se introducen dentro del sistema escolar de manera institucionalizada el año 2008, con la dictación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) (Ley Nº 20.248), y más adelante con la configuración del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Educación (Ley Nº 20.529) del año 2011. En este último cuerpo legal, se establece que los sostenedores educacionales podrán solicitar apoyo técnico pedagógico para la elaboración e implementación de su PME, por medio del MINEDUC o por medio de una entidad inscrita en el Registro Público de Personas o de Entidades Pedagógicas y Técnicas de apoyo mantenido por el Ministerio de Educación. De acuerdo a la legislación, los oferentes de asesorías externas pueden ser personas naturales o jurídicas, que deben cumplir diversos requisitos para ingresar al Registro (cuadro 1.16). Pese a ello, la Ley Nº 20.845 del año 2015 introdujo dentro de sus contenidos que los oferentes de ATE deben convertirse a personas jurídicas sin fines de lucro en un plazo de 3 años desde su dictación (2018).

Según consigna las orientaciones al respecto, los servicios de ATE deben centrarse en brindar un apoyo contextualizado, específico y transitorio a los establecimientos, orientado al mejoramiento de los aprendizajes, por medio de su aporte en la elaboración e implementación del Plan de Mejoramiento Educativo (PME). Estos servicios pueden situarse en las cuatro áreas de los PME y se pueden clasificar en: (i) asesorías, (ii) capacitaciones, (iii) asesoría y capacitación, (iv) evaluación de aprendizajes y asesoría, (v) evaluación de aprendizajes y capacitación, y (vi) asesoría integral.

[20] Los Planes de Mejoramiento Educativo (PME) corresponden a un instrumento de la gestión de los establecimientos escolares, obligatorio para quienes reciben financiamiento por medio de la Subvención Escolar Preferencial (que se detalla en la sección sobre *Fórmula de financiamiento de la educación escolar* de este capítulo) e indicativo para los centros escolares restantes, que tiene como fin la planificación y organización del proceso de mejoramiento, bajo la definición de metas y acciones anuales en las áreas de gestión pedagógica, liderazgo, convivencia escolar y gestión de recursos, con un plazo de 4 años. Los PME son presentados por los sostenedores y deben ser formulados junto a los directores de los centros escolares, en un proceso para el cual el MINEDUC presta orientaciones técnicas.

Cuadro 1.16. Requisitos para ingresar al registro ATE

Personas naturales	• Poseer un título de Magíster o Doctorado en áreas relevantes para el desarrollo de asesorías educacionales. En caso contrario, pertenecer a la Red Maestros de Maestros (CPEIP), Profesores Consultores LEM o ECBI, Profesores con Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) o Profesores con Desempeño Destacado. • Demostrar que cuenta con al menos tres años de experiencia realizando asesorías a establecimientos educacionales. • No registrar incumplimiento de obligaciones laborales, previsionales ni comerciales. • No poseer condenas por crimen, simple delito o inhabilidad para trabajar con menores en establecimientos educacionales. • No haber sido eliminado del Registro ATE. • Validar al menos una oferta de Servicio en alguna de las cuatro áreas de proceso del Plan de Mejoramiento Educativo.
Personas jurídicas	• Contar con personalidad jurídica vigente. • Los profesionales deben poseer un título de Magíster o Doctorado en áreas relevantes para el desarrollo de asesorías educacionales. En caso contrario, pertenecer a la Red Maestros de Maestros (CPEIP), Profesores Consultores LEM o ECBI, Profesores con Asignación de Excelencia Pedagógica (AEP) o Profesores con Desempeño Destacado. En el caso de que no todos los profesionales cuenten con este requisito, deben cumplir con lo siguiente: El 40% del equipo asesor debe acreditar que cuenta con experiencia de a lo menos 3 años en asesorías a establecimientos educacionales. • Todos los profesionales del equipo asesor deben tener al menos un año de experiencia en asesorías, sin importar su duración. • Demostrar pertenencia legal de sus socios. • No registrar incumplimiento de obligaciones laborales, previsionales ni comerciales. • Demostrar que cada profesional no posee condenas por crimen, simple delito o inhabilidad para trabajar con menores en establecimientos educacionales. • No haber sido eliminado del Registro ATE. • Validar al menos una oferta de Servicio en alguna de las cuatro áreas de proceso del Plan de Mejoramiento Educativo.
Universidades	• Deben contar con los mismos requisitos de las personas jurídicas y con Acreditación Vigente emitida por la Comisión Nacional de Acreditación.[21]

Fuente: Sitio web Registro ATE

El año 2015, junto al imperativo de transformación a personas jurídicas sin fin de lucro, la Ley de Inclusión, tal como se mencionó antes, introdujo un proceso obligatorio de contratación de ATE por medio de licitación y/o concurso público –publicado a lo menos en un diario de circulación regional- para el sector municipal y particular subvencionado. Junto con ello, la normativa dictamina que éstas sólo podrán ser

[21] La Comisión Nacional de Acreditación es el organismo a cargo de verificar y promover la calidad de la educación superior, mediante, entre otros, de la acreditación institucional de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos.

contratadas si sus servicios se encuentran certificados por el MINEDUC –proceso que se encuentra en trámite-, que sus valores deben ajustarse a los precios de mercado, y que están prohibidas las contrataciones de servicios ATE entre partes relacionadas.

INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS DEL SISTEMA

El sistema de apoyo, monitoreo y evaluación de la calidad educativa, inaugurado por medio del SNAC, contiene distintos instrumentos y herramientas, dirigidas a la medición y orientación de los establecimientos hacia la mejora continua de sus resultados.

En primer lugar, el sistema dispone de bases curriculares y estándares de aprendizaje. De un lado, las bases curriculares definen las habilidades, conocimientos y actitudes que los estudiantes deben aprender en cada grado y nivel de enseñanza. De otro lado, los estándares de aprendizaje constituyen referentes que describen lo que los estudiantes deben saber y poder hacer para demostrar determinados niveles de cumplimiento de los objetivos de aprendizaje estipulados en las bases curriculares vigentes. Los tres niveles en los cuales se categoriza el aprendizaje de los alumnos corresponden a adecuado, elemental e insuficiente. La medición de estos estándares se efectúa por medio del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (SIMCE). El SIMCE corresponde a una evaluación externa –administrada por la ACE- de medición de los resultados de aprendizaje de los establecimientos y sus alumnos, de carácter censal. En la actualidad, el SIMCE evalúa los logros de los estudiantes en las asignaturas de Lenguaje y Comunicación, Matemáticas, ciencias Naturales, Historia, Geografía y Ciencias Sociales e Inglés, con pruebas que se aplican a estudiantes de 2º, 4º, 6º y 8º básico, y de 2º y 3º medio.

En segundo lugar, el sistema incluye los denominados otros indicadores de calidad educativa, que corresponden a un conjunto de índices que entregan información sobre aspectos relacionados con el desarrollo personal y social de los estudiantes en forma complementaria a los resultados SIMCE y los estándares de aprendizaje. Estos indicadores contemplan: (i) autoestima académica y motivación escolar, (ii) clima de convivencia escolar, (iii) participación y formación ciudadana, (iv) hábitos de vida saludable, (v) asistencia escolar, (vi) equidad de género, (vii) retención escolar, y (viii) titulación técnico profesional.

Por último, el sistema incorpora estándares indicativos de desempeño para los establecimientos y los sostenedores, que son referentes que entregan orientaciones para mejorar los procesos de gestión institucional. Estos estándares abordan cuatro dimensiones de la gestión escolar: (i) liderazgo del equipo directivo y del sostenedor, (ii) gestión pedagógica, (iii) formación y convivencia, y (iv) gestión de recursos. La ACE es la encargada de evaluar estos estándares mediante una evaluación indicativa de desempeño a los centros educativos y sus sostenedores. Este proceso tiene por objetivo fortalecer las capacidades institucionales y de autoevaluación de los establecimientos, orientar sus PME y promover la mejora continua de la calidad de la educación que imparten. Las visitas evaluativas a los establecimientos –orientadas a este fin- concluyen con un informe en el cual se señalan las debilidades y fortalezas, y se introducen recomendaciones de mejora.

Desde la creación del SNAC, la ACE tiene la función de realizar la ordenación de establecimientos reconocidos por el Estado de acuerdo a su calidad educativa. Esta ordenación se formula según los resultados de aprendizaje de los alumnos, en función del grado de cumplimiento de los estándares de aprendizaje (67%) y al grado de cumplimiento de los otros indicadores de calidad educativa (33%) en las tres últimas mediciones válidas que dispongan los establecimientos. El puntaje de cada centro educativo es corregido por características de su contexto, incluyendo la vulnerabilidad y ruralidad de los establecimientos. Como producto de este proceso, los centros educativos se ordenan en cuatro categorías de desempeño: establecimientos de desempeño alto, medio, medio-bajo e insuficiente.

CONSECUENCIAS DE LA EVALUACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA

Las evaluaciones efectuadas por la ACE y la ordenación anual de establecimientos tienen implicancias a nivel de la frecuencia de las visitas evaluativas de la institución y a nivel de la continuidad de los establecimientos educacionales, específicamente para aquellos catalogados como de desempeño insuficiente.

Por un lado, la normativa establece que los establecimientos que reciben financiamiento público de desempeño insuficiente serán objeto de visitas de la ACE al menos cada dos años, los de desempeño medio-bajo al menos cada cuatro años, y los de desempeño medio con una frecuencia menor a esta última. Por su parte, los establecimientos en la categoría de desempeño alto pueden ser visitados sólo si el sostenedor lo solicita, no pudiendo representar más de 5% del total de visitas anuales de la ACE. Una vez finalizado el proceso de visita, los sostenedores deben elaborar o revisar su PME, explicitando las acciones orientadas a mejoras sus resultados, e informándolo a la ACE y al MINEDUC. Asimismo, el MINEDUC está mandatado a prestar apoyo técnico pedagógico directamente o por medio de una ATE a los establecimientos, estando el primero especialmente focalizado en establecimientos de desempeño medio-bajo e insuficiente, en sectores geográficos donde exista menor disponibilidad de apoyo técnico pedagógico externo y en establecimientos públicos y gratuitos.

Por otro lado, respecto de las medidas especiales para establecimientos de desempeño insuficiente, la normativa que regula la institucionalidad al respecto establece que estos centros deben recibir apoyo técnico pedagógico hasta que abandonen la categoría y por un plazo máximo de cuatro años. En caso de que luego de tres años, éstos no mejoren sus resultados, la ACE debe informar a los padres y apoderados sobre la situación, y en caso de permanecer después de cuatro años en la misma categoría, ésta debe certificar dicho hecho, con la concomitante pérdida del reconocimiento oficial del establecimiento al fin del año escolar, que opera –como se ha señalado antes- como un requisito para la obtención de recursos públicos. De este modo, el sistema de evaluación mantiene repercusiones relevantes en la obtención de financiamiento de parte del MINEDUC de los centros educativos con bajo nivel de desempeño.

SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN CHILE

En esta sección, se describe el sistema de financiamiento, incluyendo los montos del gasto público en educación escolar y su distribución, los recursos provistos a través de la fórmula específica de financiamiento vigente al año 2015 y los aportes que se ejecutan por fuera de ésta, así como también el detalle de las distintas fuentes de ingresos del sistema y sus valores proporcionales.

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN Y EN EDUCACIÓN ESCOLAR

El gasto público en educación de Chile se ha expandido a lo largo de la última década, tanto en términos de la proporción en relación al Producto Interno Bruto (PIB) como en relación al gasto en otras áreas del gobierno central (Ministerio de Educación, 2016d). El año 2015, el gasto público en educación, considerando todos los niveles de enseñanza e instituciones que reciben aportes desde el MINEDUC,[22] alcanzó un monto total de $8.082.014.548 miles de pesos. Estos recursos corresponden a un 6,8% del total del PIB[23] y al 20,75% de todos los gastos públicos del Estado (Ministerio de Hacienda, 2014b).

Si se considera únicamente el gasto público vinculado directamente a la educación escolar,[24] el gasto suma un total de $5.141.658.644 miles de pesos, los cuales alcanzan al 13,2% del gasto público del año y al 63,62% del presupuesto total destinado a educación.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN ESCOLAR POR INSTITUCIÓN

El gasto público en educación escolar se distribuye entre distintas instituciones, dentro de las cuales se encuentran: (i) la Subsecretaría de Educación, que corresponde al órgano de colaboración directa del

[22] El gasto público del Ministerio de Educación se distribuye entre distintas reparticiones, que figuran dentro de su estructura o bien depende administrativa y/o financieramente de éste, tales como la Subsecretaría de Educación, la Superintendencia de Educación, la Agencia de Calidad de la Educación, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, la Junta Nacional de Jardines Infantiles, el Consejo de Rectores, el Consejo Nacional de Educación y el Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes.

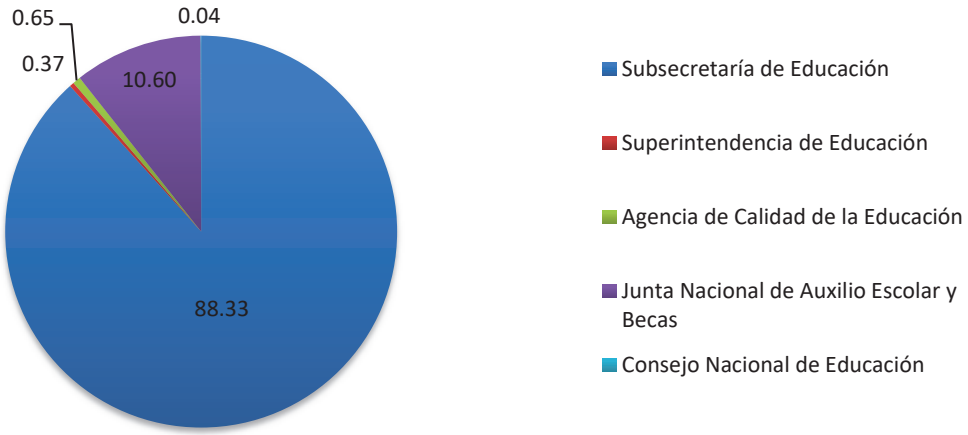
[23] De acuerdo a los datos del Banco Central de Chile, el Producto Interno Bruto del año 2015 correspondió a $118.803.272.000 miles de pesos (Banco Central, 2016).

[24] El presupuesto total del Ministerio de Educación excluye, en este caso: (i) los gastos de las instituciones públicas financiadas por éste, con la excepción de la Junta Nacional de Auxiliar Escolar y Becas: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos; Comisión Nacional de Investigación Científica; Junta Nacional de Jardines Infantiles; Consejo de Rectores; Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes; (ii) los gastos de la Subsecretaría de Educación que corresponden a otros fuera de la educación escolar (Premio al Mérito Juan Vilches Jiménez; Convenio Integra; Fundación Tiempos Nuevos; Instituto de Chile; Premios Nacionales y Premio Luis Cruz Martínez; Consejo de Calificación Cinematográfica; Educación Superior y Gastos de Operación de Educación Superior); y (iii) los gastos de JUNAEB vinculados a jardines infantiles y exclusivamente a becas de educación superior (Programa alimentación JUNJI, Programa de becas Presidente de la República, Becas de mantención para educación superior; Asistencialidad Educación Superior Chaitén; Beca de Apoyo al Norte Grande y Cerros de Valparaíso).

MINEDUC que tiene a su cargo la administración interna y coordinación de las instituciones y servicios públicos del sector (Ministerio de Educación Pública, 1990a); (ii) las instituciones del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación –Agencia de Calidad de la Educación, Superintendencia de Educación, Consejo Nacional de Educación; y (iii) la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), que es el organismo dependiente del MINEDUC a cargo de la aplicación de medidas, apoyos y asistencialidad a los alumnos en condiciones de vulnerabilidad, de manera de hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación.

Dentro de estas instituciones, la mayor parte del gasto público en educación escolar corresponde a la Subsecretaría de Educación (88,33%), seguido de la JUNAEB (10,6%), y de porcentajes menores dirigidos a las instituciones del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, tal como se presenta en el gráfico 1.1.

Gráfico 1.1. Distribución del gasto público en educación escolar por institución al año 2015(%)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos 2015 (Ministerio de Hacienda, 2014b).

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN ESCOLAR POR ÍTEM

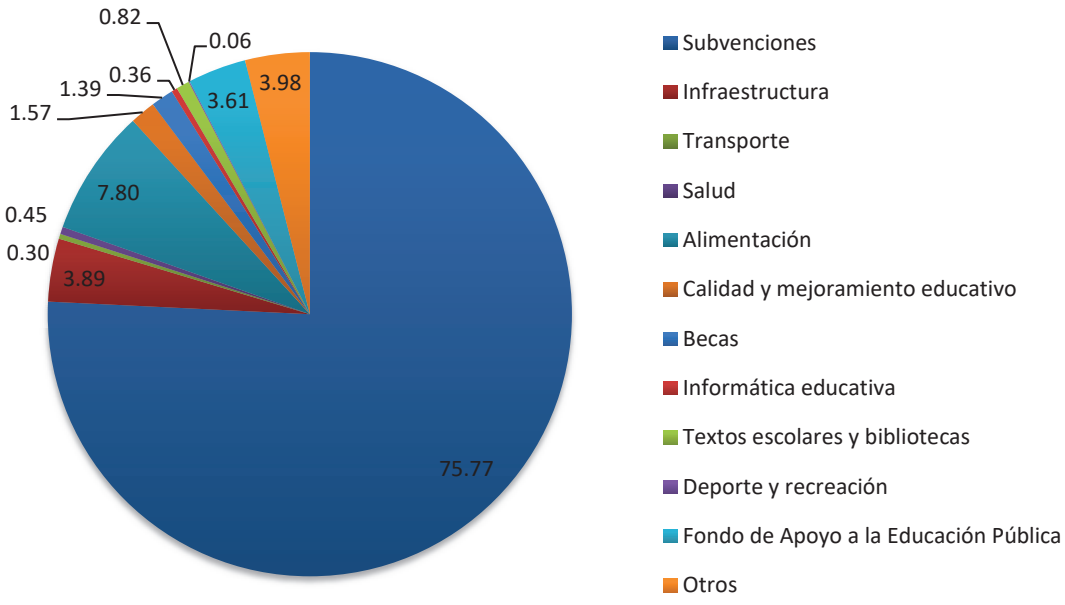
El gasto público en educación escolar se distribuye entre distintas partidas, que operan por dentro y por fuera de la fórmula de financiamiento del sistema, incluyendo una proporción menor de recursos para financiar el personal a cargo de la gestión dentro del MINEDUC y sus instituciones dependientes, los gastos en bienes y servicios de consumos e iniciativas de inversión particulares.

La mayor parte del gasto público en educación escolar se destina a subvenciones a los establecimientos escolares (75,77%), las cuales se transfieren desde el nivel central del MINEDUC a través de la Subsecretaría de Educación a los sostenedores municipales y particulares subvencionados, por medio de una fórmula de financiamiento que integra criterios específicos de asignación. Estas subvenciones están orientadas de acuerdo a la legislación a mantener, crear y ampliar centros educacionales (Ministerio de

Educación, 1998a), y se proponen cubrir todos los gastos referidos al funcionamiento de los centros educativos, incluyendo las remuneraciones, asignaciones y bonificaciones al personal educativo.

Junto a la proporción dirigida a las subvenciones escolares, el gasto público en educación incluye una serie de otros ítems de financiamiento, que operan por fuera de la fórmula, tales como alimentación para los estudiantes (7,8%), infraestructura escolar (3,89%), calidad y mejoramiento educativo (1,57%), becas a estudiantes (1,39%), textos escolares y bibliotecas (0,82%), salud (0,45%), informática educativa (0,36%), transporte escolar (0,3%), apoyo al deporte y recreación (0,06%) y, de manera extraordinaria, un Fondo de Apoyo a la Educación Pública municipal (3,61%). Adicionalmente, se sitúan otros gastos propios de la gestión de la institucionalidad pública (tales como gastos de personal, bienes y servicios de consumo, entre otros) (3,98%). El gráfico 1.2 presenta la distribución del gasto público en educación escolar por ítem.

Gráfico 1.2. Distribución del gasto público en educación escolar por ítem de gasto



Fuente: Elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos (Ministerio de Hacienda, 2014b).

A continuación, se describen de manera específica los ítems y montos de gastos de cada uno de los ítems que operan por dentro y por fuera de la fórmula de financiamiento de la educación escolar.

SUBVENCIONES A LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

El gasto público en subvenciones a los establecimientos educacionales alcanza una suma de $3.895.689.025 miles de pesos. Al año 2015, la distribución de estos gastos incluye los siguientes montos

específicos, la mayoría de las cuales se desarrollan con detalle en la sección sobre *Fórmula de financiamiento de la educación escolar* de este capítulo.

Cuadro 1.17. Gasto público en subvenciones a los establecimientos educacionales

Ítems de gasto	**Total (miles de pesos)**
Cumplimiento convenio DL 3.166/80	$46.565.773
Subvención de Escolaridad	$2.757.624.985
Subvención de Internado	$23.556.803
Subvención de ruralidad	$67.371.650
Subvención de refuerzo educativo	$723.306
Subvención inciso 1º y 2º artículo 5 transitorio (subvención asistentes de la educación)	$30.271.866
Subvención inciso 3º artículo 5 transitorio (subvención internado asistentes de la educación)	$482.078
Subvención Educacional Pro-retención	$27.557.592
Subvención Escolar Preferencial	$474.794.266
Subvención por Concentración	$124.701.794
Subvención anual de apoyo al mantenimiento	$36.517.954
Asignación desempeño difícil	$36.098.150
Bonificación compensatoria	$3.861.433
Para cumplimiento del inciso 2º artículo 10 de Ley Nº 19.278	$1.147.752
Subvención adicional especial	$92.329.955
Subvención de desempeño de excelencia	$51.423.768
Bonificación de profesores encargados	$3.338.591
Asignación de excelencia pedagógica	$6.812.358
Asignación variable de desempeño individual	$12.895.577
Asignaciones por desempeño colectivo	$2.129.911
Bonificación de reconocimiento profesional	$85.403.042

Subvención desempeño de excelencia asistentes de la educación	$3.697.970
Fondo de asesorías externas	$1.186.870
Bono especial para docentes jubilados	$231.750
Bonificación adicional por antigüedad	$4.963.831
TOTAL	$3.895.689.025

Fuente: Ley de Presupuestos 2015 (Ministerio de Hacienda, 2014b).

INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

El gasto público en infraestructura escolar asciende al año 2015 a un total de $199.841.794 miles de pesos. El gasto en esta área contempla distintos recursos dirigidos a apoyar la construcción, mantención y mejoramiento de los inmuebles y equipamiento de las escuelas y liceos del país, con algunas partidas focalizadas para la educación pública municipal y a tipos específicos de centros educativos. Así, dentro de los recursos de este ítem, se contemplan fondos de inversión que se distribuyen a los gobiernos regionales para su ejecución, recursos específicos para centros municipales ejecutados por vía de concursos públicos y otros de apoyo a la inversión en infraestructura, recursos para solventar los gastos de la Jornada Escolar Completa, y otros para resolver problemáticas relacionadas a infraestructura en centros afectados por catástrofes naturales.

El cuadro que sigue presenta los ítems de gasto público en infraestructura al año 2015.

Cuadro 1.18. Gasto público en Infraestructura Escolar

Ítems centrales	Alcance	Características	Total (miles de pesos)
Fondos de inversión para el gobierno regional (transferencia de capital a gobiernos regionales)	MUN/PS	Recursos que se transfieren a los gobiernos regionales a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE),[25] para el financiamiento de la ejecución de proyectos de infraestructura, equipamiento y/o mobiliario educacional, y la compra de terrenos para la instalación o acondicionamiento de establecimientos o locales educacionales del sector municipal. La ejecución de los recursos es determinada por los gobiernos regionales.	$85.210.678

[25] La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) depende del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y tiene las funciones de coordinar, impulsar y evaluar el desarrollo regional, y colaborar con las tareas de modernización y reforma administrativa del Estado.

Mejoramiento de infraestructura escolar pública	MUN	Recursos destinados a financiar construcciones, reparaciones y/o normalizaciones incluyendo equipamiento y mobiliario de establecimientos educacionales municipales.	$50.779.990
Equipamiento de establecimientos de educación técnico profesional	MUN	Recursos para la adquisición de equipamiento de establecimientos técnico profesionales municipales, con uso y destino exclusivamente para fines educacionales. Los recursos se distribuyen en base a un concurso público de proyectos.	$24.434.924
Infraestructura de establecimientos subvencionados	MUN/PS	Recursos para el financiamiento de construcciones, reparaciones y/o normalizaciones, incluido equipamiento y mobiliario, de establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados, ubicados en zonas de catástrofe por el terremoto del año 2010. Hasta el 25% se puede destinar a establecimientos particulares subvencionados. Estos recursos se asignan mediante un concurso público de proyectos. La selección se realiza conforme a un sistema de puntajes que se determinan según el nivel de daño del establecimiento, el monto del aporte solicitado por cada alumno, la matrícula del centro educativo, el financiamiento del sostenedor, la prioridad del sostenedor, la distancia frente a alternativas educativas, el costo por metro cuadrado de la solución propuesta, la capacidad ociosa y la calidad educativa según el nivel socioeconómico de los alumnos (Decreto Nº 41 de 2011).	$17.210.637
Infraestructura Liceos Tradicionales Municipales[26]	MUN	Recursos para superar déficit de infraestructura, equipamiento y mobiliario de Liceos Tradicionales Municipales. Estos recursos se destinan por medio de un concurso público de proyectos. Los criterios de priorización del MINEDUC para la evaluación de proyectos contemplan la trayectoria de excelencia académica, la demanda para ingresar al establecimiento, la voluntad de actualizar el proyecto educativo institucional, el tamaño del establecimiento, el menor costo por alumno para solucionar el déficit de	$13.851.853

[26] Los establecimientos municipales pueden postular a la calificación de Liceo Tradicional siempre que cuenten con todos los grados que correspondan al nivel de enseñanza media, acrediten una antigüedad mínima de 30 años, y hayan cumplido un rol histórico o gocen de reconocimiento social. Para ser beneficiados, estos deben demostrar una trayectoria de excelencia académica, presentar una gestión eficiente y de excelencia directivo-docente, demostrar que la cantidad de alumnos que postulan son superiores a las vacantes, manifestar que se revisará y actualizará el proyecto educativo institucional y acreditar un déficit de infraestructura, equipamiento o mobiliario.

		infraestructura, equipamiento o mobiliario (Decreto Nº 680 de 2009).	
Aporte suplementario por costo de capital adicional por ingreso a la Jornada Escolar Completa[27]	MUN/PS	Recursos para financiar el ingreso a la Jornada Escolar Completa de los establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados con una infraestructura o equipamiento deficitario para asegurar la extensión de la jornada para sus estudiantes. Para obtener los recursos, los sostenedores deben presentar un proyecto ante el MINEDUC. El monto del aporte se determina según el costo del proyecto presentado por los sostenedores, no pudiendo exceder los valores máximos fijados por la Ley y su reglamento (Ley Nº 19.532, 1997; Decreto Nº 755, 1998).	$2.884.000
Asistencia técnica	MUN	Recursos para el financiamiento de asistencia técnica o consultoría a sostenedores municipales, asociado a actividades de diagnóstico de infraestructura, preinversión y preparación de proyectos en el área, y actividades de gestión técnica y monitoreo asociado a proyectos de inversión.	$2.173.712
Liceos Bicentenarios de Excelencia[28]	MUN/PS	Recursos para el financiamiento de la construcción, reposición, reparación y ampliación de establecimientos educacionales, así como también para la adquisición de equipamiento y mobiliario, y la preparación y desarrollo de los diseños de arquitectura y especialidades para los establecimientos Liceos Bicentenario de Excelencia. Para	$2.060.000

[27] La Jornada Escolar Completa (JEC) corresponde a una iniciativa creada el año 1997 con la Ley Nº 19.532, que expande la jornada escolar para estudiantes de 3º básico a 4º medio, estipulando que todos los establecimientos debían acogerse con fecha máxima el año 2002 a esta nueva modalidad, plazo que se amplió el año 2004. Específicamente, la normativa establece que los colegios que adhieran a JEC deben cumplir con el requisito de tener un mínimo de 38 horas semanales de trabajo escolar para la educación básica de 3º a 8º grado, y de 42 horas para la educación media humanístico-científica y técnico-profesional. Dentro de los apoyos para este fin, la JEC introdujo un aporte de capital para el financiamiento de parte de los sostenedores de la infraestructura requerida para la adscripción a este régimen. De acuerdo a la legislación, este aporte de capital consiste en un monto de recursos que se entrega en una o más cuotas dependiendo de la suma, durante un periodo de hasta 15 años, debiendo ser destinado a los siguientes tipos de intervenciones de parte de los sostenedores: construcción de nuevos establecimientos, recuperación de establecimientos existentes, habilitación, normalización o ampliación, adquisición de inmuebles construidos o de equipamiento y mobiliario.

[28] El programa Liceos Bicentenarios de Excelencia del MINEDUC tiene el objetivo de generar nuevas oportunidades para que alumnos de la educación subvencionada puedan alcanzar mejores resultados académicos y acceder a la educación superior, incentivar la atracción de talento y capacidades a la educación subvencionada e identificar, sistematizar y difundir experiencias pedagógicas de alto impacto en los aprendizajes. Específicamente, el programa se concretizó con la creación de establecimientos de alta exigencia a lo largo del país.

		obtener estos recursos, los sostenedores deben postular un proyecto de Liceo Bicentenario de Excelencia, los cuales son evaluados por un comité conformado por el MINEDUC. Los criterios de evaluación incluyen la calidad del proyecto educativo presentado, la calidad del equipo directivo y docente del establecimiento, los procesos de admisión que el establecimiento aplique, la ubicación geográfica, entre otros (Resolución Nº 443 de 2010).	
Aporte establecimientos subvencionados	MUN/PS	Recursos destinados al arriendo de inmuebles para suplir transitoriamente los establecimientos educacionales en construcción o reparación en los cuales no pueda desempeñarse con normalidad el proceso educativo en zonas afectadas por el terremoto del año 2010.	$1.236.000
TOTAL			**$199.841.794**

Fuente: Ley de Presupuestos 2015 (Ministerio de Hacienda, 2014b).

TEXTOS ESCOLARES Y BIBLIOTECAS

El gasto público en textos escolares y bibliotecas alcanza al año 2015 un total de $41.909.500 miles de pesos. Dentro del gasto público en esta área, se incluyen recursos dirigidos a la entrega gratuita de textos escolares para los estudiantes de todos los niveles de enseñanza de centros municipales y particulares subvencionados, y recursos para la distribución de material para las bibliotecas de los establecimientos.

El cuadro que sigue presenta los ítems de gasto público en textos escolares y bibliotecas al año 2015.

Cuadro 1.19. Gasto público en textos escolares y bibliotecas

Ítems centrales	Alcance	Características	Total (miles de pesos)
Textos Escolares	MUN/PS	Recursos para la adquisición de textos escolares que se distribuyen de manera gratuita a los estudiantes de establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados. Los establecimientos educacionales deben manifestar en forma expresa su voluntad para recibir o rechazar los textos escolares que adquiera el MINEDUC (Decreto Nº 495 de 2015).	$33.732.875
Centro de Recursos de	MUN/PS	Recursos para el financiamiento de la adquisición, recopilación y distribución de recursos educativos de apoyo a la implementación curricular destinado a las bibliotecas CRA de los establecimientos municipales y particulares subvencionados. Estos recursos se proveen previa postulación de los sostenedores que no cuenten con una biblioteca CRA y que imparten enseñanza básica y/o	$8.176.625

Aprendizaje (CRA)[29]		media. Dentro de la postulación, los establecimientos deben comprometerse a mantener un equipo responsable de administrar la colección de recursos provista por el MINEDUC y mantener un espacio físico para su ubicación (CRA, bases de postulación).	
TOTAL			**$41.909.500**

Fuente: Ley de Presupuestos 2015 (Ministerio de Hacienda, 2014b).

INFORMÁTICA EDUCATIVA

El gasto público en educación escolar para el equipamiento y formación en informática educativa e incorporación de las TIC al aula corresponde a un total de $18.706.021 miles de pesos al año 2015. Estos recursos son administrados por el Centro de Educación y Tecnología del MINEDUC (ENLACES), a cargo de contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación mediante la informática educativa y el desarrollo de una cultura digital, y se proveen por medio de concursos públicos de proyectos presentados por los sostenedores y establecimientos.

El cuadro que sigue presenta los ítems de gasto público en informática educativa al año 2015.

Cuadro 1.20. Gasto público en informática educativa

Ítems centrales	Alcance	Características	Total (miles de pesos)
Informática educativa en escuelas y liceos	MUN/PS	Recursos destinados a la incorporación de TIC a la enseñanza en establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados, incluyendo aspectos como equipamiento, asistencia técnica, capacitación, conexión a internet, entre otros. Estos recursos se proveen a partir de concursos desarrollados por ENLACES.	$13.173.645
Conectividad a Internet (transferencias a Subsecretaría de Telecomunicaciones)	MUN/PS	Recursos para convenios con la Subsecretaría de Telecomunicaciones para la entrega de conectividad de internet de forma gratuita a los establecimientos, con el fin de aportar a la reducción de la brecha digital y de convenir el uso de internet en un canal de apoyo a los procesos educativos. Estos recursos se destinan al pago de servicios de empresas que ofrecen servicios de	$5.532.376

[29] Los Centros de Recursos para el Aprendizaje (CRA) corresponden a un enfoque de biblioteca escolar desarrollado por el MINEDUC desde el año 2003. Los CRA funcionan como un espacio que centraliza los recursos impresos, audiovisuales, instrumentales, concretos y digitales del establecimiento para el desarrollo de sus alumnos, con el fin de convertir a la biblioteca CRA en un espacio de formación, información y recreación, rompiendo con la imagen tradicional de las mismas.

		conectividad. Los criterios de adjudicación de los centros beneficiados incluyen su matrícula, la cantidad de equipamiento tecnológico disponible, y la factibilidad técnica de la ubicación geográfica.	
TOTAL			**$18.706.021**

Fuente: Ley de Presupuestos 2015 (Ministerio de Hacienda, 2014b).

DEPORTE Y RECREACIÓN

El gasto público en educación escolar al año 2015 incluye un total de $3.193.000 miles de pesos para el programa de apoyo al deporte y recreación del MINEDUC, de los cuales la mayor parte se encuentra focalizado para el sector municipal. El objetivo de este programa es contribuir por medio de actividades deportivas y recreativas a la construcción y al ejercicio de habilidades, destrezas y conductas, que contribuyan a la formación integral de los estudiantes. El programa consta de dos componentes como es (i) fomento y desarrollo de talleres deportivos y recreativos escolares, y (ii) set de materiales deportivos. En el primer caso, la ejecución de recursos se realiza por medio de proyectos concursales para establecimientos municipales y particulares subvencionados, convenios con instituciones públicas y/o privadas o proyectos deportivos de recreación territoriales. En el segundo caso, los recursos contemplan la reposición de implementos deportivos a los establecimientos, implementación deportiva y seguimiento y control de las mismas (Decreto Nº 336, 2010).

Cuadro 1.21. Gasto público en deporte y recreación

Ítems centrales	Alcance	Características	Total (miles de pesos)
Apoyo al deporte y recreación	MUN/PS	Recursos para todos los gastos que requiere la ejecución de actividades de deporte y recreación, dirigido a todos los niveles de enseñanza y modalidades educativas, de establecimientos municipales y particulares. Una parte de los recursos se asigna por medio de fondos concursables, en las cuales los proyectos son seleccionados según los siguientes criterios de evaluación: adquisición y reforzamiento de conductas y destrezas, establecer espacios de participación e intercambio entre comunidades escolares y territoriales, fomentar el desarrollo de habilidades artísticas, tecnológicas, científicas, deportivas y sociales, por medio de la participación activa de los estudiantes en talleres, academias, clubes y grupos.	$1.030.000
	MUN	Recursos para todos los gastos que requiere la ejecución de actividades de deporte y recreación de alumnos de establecimientos municipales	$2.163.000

TOTAL	$3.193.000

Fuente: Ley de Presupuestos (Ministerio de Hacienda, 2014b).

CALIDAD Y MEJORAMIENTO EDUCATIVO

El gasto público destinado a la calidad y mejoramiento educativo alcanza al año 2015 un total de $80.836.236 miles de pesos. Los gastos en esta área incluyen recursos para el financiamiento de programas de desarrollo curricular y evaluación de planes y programas ministeriales, para la capacitación y desarrollo profesional de profesores, directivos, asistentes y sostenedores, para la implementación y desarrollo de la asesoría y supervisión de apoyo técnico pedagógico a los establecimientos, para la ejecución de programas dirigidos a objetivos o poblaciones específicas (educación intercultural, educación de adultos, aprendizaje de inglés, educación técnico profesional), entre otros elementos. Varios de estos ítems tienen un presupuesto adicional y específico para el sector municipal.

El cuadro que sigue presenta los ítems de gasto público en calidad y mejoramiento educativo al año 2015.

Cuadro 1.22. Gasto público en calidad y mejoramiento educativo

Ítems centrales	Alcance	Características	Total (miles de pesos)
Educación de adultos y reinserción escolar	MUN/PS	Recursos para: (i) servicios de examinación del Sistema de Evaluación y Certificación de Estudios, (ii) financiamiento de la modalidad flexible de educación de adultos, y (iii) mejoramiento de la gestión en educación de adultos. Incluye recursos para apoyar iniciativas orientadas a la retención escolar y financiar propuestas pedagógicas que presenten instituciones educacionales que tengan por finalidad la reinserción educativa de la población escolar, y para el financiamiento de acciones para fortalecimiento de educación pública de adultos.	$11.845.000
Asesoría y apoyo a la educación escolar	MUN/PS	Recursos para asesoría y apoyo pedagógico a los establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados.	$5.367.330
	MUN	Recursos para la asesoría y apoyo pedagógico a establecimientos municipales. Considera recursos para el apoyo a la gestión curricular de la transversalidad educativa, para garantizar la implementación integral del currículum en todos los niveles y modalidades de enseñanza, y para el desarrollo de estrategias, actividades y acciones sobre formación integral,	$11.330.000

		educación sexual y prevención del consumo de drogas. Incluye becas para alumnos con talento académico.	
Programa Educación Técnico Profesional	MUN/PS	Programa destinado al fortalecimiento y articulación de la formación técnico profesional de establecimientos municipales y particulares subvencionados.	$5.434.274
	MUN	Recursos destinados al fortalecimiento y articulación de la formación técnico profesional del sector municipal.	$2.060.000
Perfeccionamiento de los profesionales de la educación	MUN/PS	Recursos para programas de perfeccionamiento de profesionales de la educación de establecimientos municipales y particular subvencionados, incluyendo programas de perfeccionamiento en el extranjero y actividades de capacitación a asistentes de la educación.	$3.748.988
	MUN	Recursos para programas de perfeccionamiento de profesionales de la educación de la educación municipal de aula, incluyendo perfeccionamiento en el extranjero, actividades de capacitación de asistentes de la educación, y ejecución de un plan destinado a la adquisición de competencias para ejercer el cargo de director y de sostenedor municipal.	$4.016.000
Evaluación de desempeño docente	MUN	Recursos para el financiamiento de gastos del proceso de evaluación del desempeño profesional de docentes de aula del sector municipal.	$4.654.951
Fomento a la calidad de la formación inicial de docentes	MUN/PS	Recursos destinados a fortalecer la formación inicial de los docentes, la inserción profesional en establecimientos municipales y particulares subvencionados, y para la elaboración de pruebas de evaluación de la calidad de la formación inicial docente.	$4.120.000
Fortalecimiento del aprendizaje del inglés	MUN/PS	Recursos destinados a fortalecer el aprendizaje de inglés, especialmente en primer y segundo año de enseñanza básica de establecimientos municipales y particulares subvencionados.	$3.399.000
Alianzas para el mejoramiento de la calidad de la educación y fomento de la participación	MUN/PS	Recursos para la generación de alianzas con instituciones públicas o privadas mediante convenios, para el mejoramiento de la calidad de la educación, y el fomento de la participación estudiantil, de apoderados, docentes y otros miembros de las comunidades escolares.	$3.180.007
Transversalidad educativa, convivencia	MUN/PS	Recursos para el financiamiento de todo tipo de gastos que demande el apoyo de la gestión curricular de la transversalidad educativa, para garantizar la	$3.090.000

escolar y prevención del consumo de drogas		implementación integral del curriculum en todos los niveles y modalidades de enseñanza, y para el desarrollo de estrategias, actividades y acciones sobre formación integral, educación sexual y prevención de consumo de drogas, en establecimientos municipales y particulares subvencionados.	
Programa de Educación intercultural bilingüe	MUN/PS	Programa destinado al reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas originarios. Se contemplan recursos para gastos de traslado y estadía de alumnos, profesores y representantes de las comunidades originarias que participen en actividades de capacitación y desarrollo, y fondos para financiar proyectos de iniciativas curriculares de apoyo al sector de lenguas originarias presentados por los establecimientos focalizados del programa.	$2.575.000
Supervisión técnico - pedagógica	MUN/PS	Recursos destinados a la implementación y ejecución de la supervisión técnico-pedagógica, con el propósito de apoyar el mejoramiento de la calidad del proceso de enseñanza y aprendizaje de los alumnos.	$2.574.382
Plan de formación de directores y liderazgo educativo	MUN/PS	Plan destinado a profesionales de la educación con el propósito de adquirir, desarrollar y reforzar competencias para ejercer el cargo de director de establecimiento, incluyendo el financiamiento para fortalecer la gestión de otros directivos, docentes con responsabilidad técnico-pedagógica y sostenedores educacionales.	$2.563.509
Programa de acceso a la educación superior	MUN/PS	Programa que busca restituir el derecho a la educación superior a estudiantes vulnerables, incluyendo entre otras actividades la preparación de estudiantes durante la educación media y su acompañamiento en el ingreso a la universidad.	$207.000
	MUN	Programa que busca restituir el derecho a la educación superior a estudiantes vulnerables, incluyendo entre otras actividades la preparación de estudiantes durante la educación media y su acompañamiento en el ingreso a la universidad.	$5.796.756
Desarrollo curricular	MUN/PS	Recursos para gastos de elaboración, diseño, impresión, difusión y distribución de bases curriculares, planes y programas de estudio y materiales asociados a los establecimientos educacionales.	$1.957.000

Centros de Liderazgo Educativo[30]	MUN/PS	Recursos para la administración y monitoreo de centros de liderazgo y actividades dentro de los convenios.	$1.030.000
Estándares de aprendizaje indicativos y de gestión	MUN/PS	Recursos para la elaboración y validación de estándares de desempeño, estándares de aprendizaje y otros indicadores de calidad, incluyendo su diseño, impresión y distribución a los establecimientos.	$719.380
Bonificaciones para personal docente vinculadas a evaluación docente	MUN/PS	Incorpora bonificaciones vinculadas a evaluación docente de profesores municipales (para apelar resultados y por rendir prueba de conocimientos).	$595.303
Red de maestros de maestros	MUN/PS	Recursos destinados a financiar bono a docentes que participan del programa de apoyo a la docencia –red maestros de maestros- que tiene el propósito de fortalecer la profesión docente con el aprovechamiento de las capacidades de los profesionales previamente acreditados como docentes de excelencia.	$573.356
TOTAL			**$80.837.236**

Fuente: Ley de Presupuestos (Ministerio de Hacienda, 2014b).

TRANSPORTE ESCOLAR

El gasto público para transporte escolar de los alumnos asciende, al año 2015, a un total de $15.518.003 miles de pesos. La mayor parte de estos recursos se orientan al financiamiento de la tarjeta nacional de estudiantes que provee descuentos o gratuidad en el transporte público a todos los alumnos de enseñanza básica y media de establecimientos municipales y particulares subvencionados, y una proporción menor de los recursos se destina al financiamiento de transporte escolar rural, que se ejecuta por medio de proyectos a ser presentados por los sostenedores.

El cuadro que sigue presenta los ítems de gasto público transporte escolar al año 2015.

Cuadro 1.23. Gasto público en transporte escolar

Ítems centrales	Alcance	Características	Total (miles de pesos)

[30] El año 2015 se crearon dos Centros de Liderazgo, liderados por redes de universidades del país, con el objetivo de conformar un modelo organizacional de trabajo que apoye al MINEDUC en la fundamentación, diseño e implementación de la política de fortalecimiento del liderazgo escolar, a partir del desarrollo de la investigación, innovación, y experiencia práctica en escuelas y liceos.

Tarjeta Nacional Estudiantil (TNE)	MUN/PS	La TNE es un beneficio administrado por JUNAEB que acredita la calidad de estudiante y hace efectiva la gratuidad o rebaja en el pago de la tarifa de los servicios de locomoción colectiva. Todos los estudiantes de establecimientos municipales y particulares subvencionados que cursen entre 5º básico y 4º medio pueden solicitar este beneficio.	$12.099.102
Transporte Escolar Rural	MUN/PS	Recursos para el financiamiento de proyectos en zonas rurales, que permitan el transporte de alumnos entre el hogar y el establecimiento municipal o particular subvencionado en que están matriculados. El MINEDUC convoca a los sostenedores a la presentación de proyectos de Transporte Escolar Rural. Para postular, los establecimientos deben estar ubicados en comunas con índice de ruralidad igual o superior a 25% o en comunas consideradas en situación de aislamiento geográfico crítico. Los criterios de evaluación de los proyectos contemplan la pertinencia, focalización, evaluabilidad, relación costo-beneficio, y presupuesto (Resolución Exenta Solicitud Nº 2954 de 2015).	$1.418.901
	MUN	Recursos destinados a financiar proyectos que presenten municipios de zonas rurales, que permitan transporte de alumnos entre el hogar y el establecimiento donde se encuentran matriculados. El MINEDUC convoca a los sostenedores municipales a la presentación de proyectos de Transporte Escolar Rural. Para postular, los sostenedores deben estar ubicados en comunas rurales con un índice de ruralidad superior al 25% o en localidades en situación de aislamiento geográfico crítico. Los criterios de evaluación de los proyectos contemplan la pertinencia, focalización, evaluabilidad, relación costo-beneficio, y presupuesto (Resolución Exenta Nº 2924 de 2015)	$2.000.000
TOTAL			**$15.518.003**

Fuente: Ley de Presupuestos (Ministerio de Hacienda, 2014b).

SALUD ESCOLAR

El gasto público en salud escolar alcanza al año 2015 un total de $23.061.795 miles de pesos. Estos recursos son administrados por JUNAEB, e incluyen un programa de salud oral, servicios de asistencia médica para los alumnos y el financiamiento del programa habilidades para la vida y escuelas saludables.

El cuadro que sigue presenta los ítems de gasto público en salud escolar al año 2015.

Cuadro 1.24. Gasto público en salud escolar

Ítems centrales	Alcance	Características	Total (miles de pesos)
Salud oral	MUN/PS	Recursos para el desarrollo de acciones de promoción, prevención y recuperación de la salud bucal de estudiantes desde prekinder a octavo básico. El componente de promoción consiste en educación para la salud en temáticas inherentes a la alimentación saludable e higiene bucal tanto para escuelas municipales como particulares subvencionadas. Por su parte, la atención se realiza en módulos dentales, fijos y móviles, ubicados en distintas comunas del país. Las actividades preventivas se ejecutan en la alimentación escolar de las escuelas rurales de localidades sin agua potable fluorada y en los módulos dentales. Para seleccionar las comunas con módulos dentales, éstas participan en un concurso de proyectos. Dentro de la asignación, se prioriza a comunas con más daño odontológico, alto nivel de pobreza, que cuenten con establecimientos de alta vulnerabilidad escolar y que no tengan programa salud bucal. Además, se considera la existencia de infraestructura, recursos humanos y disponibilidad de recursos para proveer los insumos y materiales necesarios. Desde el año 2009 se consideran además las comunas focalizadas por el Ministerio de Salud de manera de realizar un trabajo conjunto.	$7.707.929
Asistencia médica prebásica, básica y media	MUN/PS	Recursos para ser traspasados a otras entidades con el objeto de pagar las acciones de educación y prevención en salud, atenciones y tratamientos médicos de los alumnos, y para la adquisición de lentes ópticos y de contacto, lupas, atriles, audífonos, artículos ortopédicos, medicamentos y otros insumos necesarios para tratamientos más especializados, como apoyo para la rehabilitación del alumno. Pueden acceder a estos servicios escolares matriculados en escuelas municipales y particulares subvencionadas desde prekinder a enseñanza media dependiendo de la patología que presenten. El profesor al inicio del año pesquisa a los estudiantes con posibles problemas de salud, quienes deben pasar por un proceso de screening en donde se identifican los problemas que presentan. Luego de ese proceso, son derivados a médicos especialistas para su diagnóstico y tratamiento. En los casos de atenciones de oftalmología y traumatología, los alumnos pueden postular con el encargado de salud del establecimiento escolar o el coordinador comunal del programa.	$6.015.372
Habilidades para la vida y	MUN/PS	Recursos a ser traspasados a otras entidades con el objeto de promover el bienestar psicosocial, detectar y prevenir riesgos e intervenir en trastornos de salud mental que afectan a los estudiantes en todos los niveles de enseñanza, con la finalidad de	$9.338.494

escuelas saludables		prevenir su deserción y apoyarlos en su integración. El acceso a este programa se realiza por medio de concursos de proyectos.	
TOTAL			$23.061.795

Fuente: Ley de Presupuestos (Ministerio de Hacienda, 2014b).

ALIMENTACIÓN ESCOLAR

El gasto público en educación incluye un total de $401.124.656 miles de pesos para alimentación escolar, que son administrados por la JUNAEB. La mayor parte de los recursos se dirigen al Programa de Alimentación Escolar (PAE) de educación parvularia, básica, media y de estudiantes adultos, que entrega una ración diaria de alimentación por estudiante compuesta por desayuno, almuerzo y/o desayuno, almuerzo, once y cena, a alumnos de familias pertenecen al 60% más vulnerable o con mayor desventaja socioeconómica. Adicionalmente, dentro de este ítem, operan servicios de alimentación específicos para la alimentación durante vacaciones, actividades de refuerzo educativo y extraescolares, y para favorecer la retención de los estudiantes.

El cuadro que sigue presenta los ítems de gasto público en alimentación escolar al año 2015.

Cuadro 1.25. Gasto público en alimentación escolar

Ítems centrales	Alcance	Características	Total (miles de pesos)
Programa de Alimentación (PAE) para educación parvularia, básica y media, y estudiantes adultos	MUN/PS	Recursos dirigidos a financiar la alimentación diaria en la jornada escolar de estudiantes de establecimientos subvencionados y residentes en hogares estudiantiles e internados atendidos por JUNAEB.	$397.575.500
PAE de vacaciones	MUN/PS	Recursos para financiar la entrega de alimentación para los beneficiarios y participantes de programas recreacionales (vacaciones en escuelas, campamentos, colonias, escuelas abiertas y trabajos voluntarios).	$2.918.836
PAE para refuerzo educativo	MUN/PS	Recursos para financiar la alimentación de estudiantes vulnerables que asisten a cursos de refuerzo educativo.	$281.661
PAE para actividades extraescolares en liceos	MUN/PS	Recursos para financiar la alimentación de escolares, personal docente y no docente, padres y apoderados que participen directamente en actividades extraescolares.	$161.264

PAE Reescolarización plan 12 años de escolaridad	MUN/PS	Recursos destinados a entregar alimentaciones a niños y jóvenes de extrema vulnerabilidad social, beneficiarios del programa de reescolarización administrado por el MINEDUC, a fin de lograr su incorporación al sistema educacional.	$187.395
TOTAL			**$401.124.656**

Fuente: Ley de Presupuestos (Ministerio de Hacienda, 2014b).

BECAS A ESTUDIANTES

El gasto público en becas y beneficios varios a estudiantes alcanzan al año 2015 un total de $71.683.785 miles de pesos, los cuales son administrados por la JUNAEB. Dentro de los ítems se gastos, se incluye el financiamiento de múltiples becas para estudiantes vulnerables, de útiles escolares para estudiantes vulnerables, de un subsidio para la rendición de la prueba de selección universitaria, y diversos beneficios de alojamiento en hogares o residencias estudiantiles para alumnos que habitan en localidades lejanas a los centros educativos.

El cuadro que sigue presenta los ítems de gasto público en becas al año 2015.

Cuadro 1.26. Gasto público en becas

Ítems centrales	Alcance	Características	Total (miles de pesos)
Programa de Becas Indígenas	MUN/PS	Recursos para financiar becas indígenas de estudiantes de enseñanza básica, media y superior.[31] Esta beca consiste en un estipendio de dinero que se entrega a alumnos indígenas de $203.000 al año, pagado en dos cuotas. Los requisitos de postulación incluyen la certificación de la condición de origen indígena, contar con un promedio de nota mínimo de 5.0 en básica y media, y pertenecer a familias del 60% más vulnerable.	$23.201.246
Bonificación de prácticas profesionales de educación media técnico-profesional	MUN/PS	Recursos que se destinan a las becas de práctica técnico-profesional, que corresponden a una bonificación en dinero correspondiente a $65.000 pesos que se entrega directamente a estudiantes de enseñanza media que estén matriculados en el plan de práctica supervisada de la educación técnico-profesional.	$2.841.316

[31] No fue posible aislar el monto de educación superior.

Programa Especial de Becas	MUN/PS	Recursos para becas dirigidas a estudiantes de escasos recursos, residentes en determinados territorios, para contribuir a que continúen sus estudios de enseñanza media y superior, de educación especial o diferencial.[32] Estas becas corresponden a asignaciones de libre disposición de un monto no superior mensual por alumno de 1,87 UTM por un máximo de 10 meses al año, y una asignación anual por alumno según los lugares de residencia determinados en la Ley Nº 18.681 del Ministerio de Hacienda del año 1987. Para el año 2015, se contempla un máximo de 2608 becas al año.	$2.152.811
Beca Polimetales de Arica	MUN/PS	Recurso para becas a estudiantes de enseñanza media, que consiste en una asignación en dinero de libre disposición equivalente a 6,2 UTM anuales, pagada en cuotas mensuales. Para postular, se debe ser beneficiario de la población de personas afectadas por la contaminación de polimetales de Arica.	$1.056.199
Becas de apoyo y retención escolar	MUN/PS	Esta beca tiene como objetivo estimular y apoyar a los estudiantes que presentan alto riesgo de abandonar el sistema escolar para que logren finalizar con éxito su enseñanza media. Consiste en un apoyo económico anual de $191.580, que se distribuye en cuatro cuotas, a ser entregado a los alumnos directamente. Los requisitos de postulación incluyen pertenecer a los liceos focalizados por JUNAEB por sus mayores tasas de deserción escolar, y por presentar factores de riesgo más altos.	$4.475.936
Beca acceso a TIC para estudiantes de 7º básico con excelencia	MUN/PS	Recursos destinados a la adquisición, distribución y asignación de computadores para 60.000 estudiantes de séptimo año básico matriculados en el mes de marzo del año 2015. Los computadores se entregarán a los alumnos de mejor rendimiento escolar que se encuentren dentro del 40% de los alumnos más vulnerables determinados por la JUNAEB.	$16.481.196
Programa especial de útiles escolares	MUN/PS	Recursos para útiles escolares destinados a los estudiantes de enseñanza prebásica, básica y media más vulnerables del país.	$7.048.911
Programa de campamentos recreativos para escolares	MUN/PS	Recursos para financiar actividades de recreación integral para los estudiantes, ejecutados mediante convenio con una o más entidades públicas y privadas sin fines de lucro.	$1.226.547

[32] No fue posible aislar el monto de educación superior.

Subsidio para prueba de selección universitaria	MUN/PS	Recursos destinados al pago de arancel de la prueba de selección universitaria para alumnos egresados de establecimientos subvencionados. Además, pueden acceder a esta beca los estudiantes de establecimientos privados que así lo requieran y que presenten alguna situación de vulnerabilidad acreditada por la JUNAEB.	$5.439.124
Residencia familiar estudiantil	MUN/PS	Recursos para apoyar a estudiantes en situación de vulnerabilidad, que viven en localidades alejadas y que necesitan trasladarse a otro lugar para continuar sus estudios. Para esto, se ofrece en casas de familias tutoras alojamiento, alimentación y apoyo efectivo a alumnos de básica, media y superior.[33] Para postular, los estudiantes deben vivir en sectores rurales o urbanos con reducida oferta de establecimientos, y contar con la necesidad de traslado ya sea porque no existen establecimientos o la oferta no responde a sus intereses.	$7.366.831
Hogares insulares V Región	MUN/PS	Recursos para el funcionamiento y administración de dos hogares de la Región de Valparaíso para alumnos provenientes de Isla de Pascua y Juan Fernández de educación media y superior,[34] o la ubicación de ellos en residencias familiares estudiantiles. También se incluyen recursos para gastos de traslado de dichos estudiantes, desde o hacia sus respectivos hogares.	$393.668
TOTAL			$71.683.785

Fuente: Ley de Presupuestos (Ministerio de Hacienda, 2014b).

FONDO DE APOYO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA (FAEP)

El gasto público destina recursos adicionales exclusivamente para el fortalecimiento de la educación pública municipal, dentro de los cuales se ubica el Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP). Al año 2015, el FAEP incluye un total de $185.400 millones de pesos.

El FAEP tiene por finalidad colaborar en el funcionamiento del servicio educacional de las municipalidades, a ser utilizados exclusivamente en acciones propias del servicio y su mejoramiento. De acuerdo a la Resolución Nº 22 del Ministerio de Educación, los recursos del FAEP únicamente pueden ser utilizados en ciertas áreas de financiamiento, dentro de las cuales se incluyen las que se presentan en el cuadro 1.27.

[33] No fue posible aislar el monto de educación superior.

[34] No fue posible aislar el monto de educación superior.

Cuadro 1.27. Áreas financiables con recursos del Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP)

Las áreas financiables el año 2015 con los recursos del Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP) corresponden a:

- Mejoramiento de habilidades y capacidades de gestión para la educación municipal: rediseño de procesos, adquisición de software u otras herramientas de gestión, elaboración de manuales de funciones, capacitación del personal docente, asistentes de la educación y equipo administrador del servicio de educación, u otros análogos.
- Inversión de recursos pedagógicos y de apoyo a los estudiantes: la adquisición de material didáctico, equipamiento deportivo y artístico u otros análogos.
- Administración y normalización de los establecimientos: financiamiento de indemnizaciones legales, al personal docente y asistente del área educación del municipio, así como gastos de funcionamiento y del personal de los establecimientos educacionales, u otros análogos.
- Mantención, mejoramiento y regularización de inmuebles o infraestructura: gastos relacionados con reparaciones menores y mayores de los establecimientos, especialmente orientados a planimetrías, reparaciones de instalaciones eléctricas, de gas, u otras análogas, para cumplir con las exigencias y estándares de la normativa vigente; gastos en el diseño de planes de inversión orientados a generar carteras de proyectos en su fase preinversional, u otras análogas.
- Saneamiento financiero: (i) financiamiento de deudas derivadas de situaciones pendientes relativas a descuentos legales de remuneraciones y otras obligaciones legales sin financiamiento específico con docentes y/o asistentes del área educación del municipio u otras análogas; y (ii) deudas con proveedores, referidas a gastos de funcionamiento de establecimientos, de equipamiento y mobiliario escolar, gastos de alimentación circunscritos a la entrega del servicio educacional y de otras acciones vinculadas directamente con el servicio educativo, u otras análogas.
- Mejoramiento, actualización y renovación de equipamiento y mobiliario: adquisición de equipamiento informático, mobiliario escolar y de oficinas, artículos de alhajamiento de salas de clases y dependencias de establecimiento,; equipamiento de casinos de establecimientos, equipamiento para salas tecnológicas y de educación especial, u otras análogas.
- Transporte escolar y servicios de apoyo: se permite contratar el servicio de traslado de los estudiantes a sus establecimientos o acciones de mejoramiento educativo comunales no cubiertas con la subvención escolar preferencial (SEP) u otras análogas.
- Participación de la comunidad educativa: talleres, jornadas y otros, que permitan la activación de los consejos escolares, centros de padres, centros de alumnos, etc., de los establecimientos educacionales, u otras análogas.

Fuente: Resolución Nº 22 (Ministerio de Educación, 2015b).

La distribución del FAEP entre municipios se realiza según los siguientes criterios: (i) $35.000.000 miles de pesos se distribuyen entre partes iguales para cada uno de los sostenedores municipales (18,88%); (ii) $70.000.000 miles de pesos entre los sostenedores municipales en función de la proporción de matrícula de sostenedores municipales del año 2014 (37,76%); y (iii) $80.400.000 miles de pesos se distribuyen según un mecanismo especial de distribución y focalización comunal (43,37%). Dentro de este último, los fondos se asignan según una tipología que permite distinguir grupos de comunas que presenten condiciones similares para la gestión del servicio educacional. Las variables seleccionadas para la generación de la tipología se presentan en el cuadro 1.28.

Cuadro 1.28. Ejes, variables e indicadores de tipología comunal FAEP

Eje	Variables	Indicadores
Eje demográfico territorial	Tamaño	La determinación del tamaño se hace a partir del promedio simple de los valores de la población comunal y la cantidad de predios no agrícolas de la comuna, cada una de las cuales se transforma a una escala común de valores entre 0 y 1.
	Dispersión	Variable que se construye a partir del promedio simple de los valores de la densidad poblacional de la comuna, el nivel de ruralidad y el valor entregado a los niveles de autoorganización de núcleos poblados, todos escalados entre 0 y 1.
	Jerarquía político-administrativa	Variable que se construye asignando el valor 1 a las comunas que cumplen la condición de ser capitales regionales. Luego, se multiplica por el porcentaje de la población de la región en relación al total del país. Del mismo modo, se asigna valor 0,5 a las que cumplen la condición de capital provincial y este valor es multiplicado por el total de población de la provincia, respecto al total país. Por último, se asigna un valor 0 a las demás comunas.
	Tipo de localidad	Puntaje asignado a cada comuna según su condición de ciudad.
	Total	Promedio de los valores de las variables de esta dimensión.
Eje socioeconómico	Patrimonio cultural	Promedio simple del valor obtenido para el avalúo fiscal total promedio de inmuebles de la comuna, el porcentaje de avalúo fiscal afecto en relación al avalúo fiscal total de la comuna, y el per cápita de la recaudación de patentes municipales, todos escalados con valores entre 0 y 1
	Capital humano	Variable que se construye a partir del promedio simple del nivel de escolaridad medio de la población comunal, el promedio ponderado de puntaje comunal en la Prueba de Selección Universitaria, y el porcentaje de analfabetismo comunal, todos escalados a valores entre 0 y 1.
	Características socioeconómicas de la población	Variable que se construye considerando el porcentaje de pobreza comunal, y el promedio de ingreso monetario por hogar, todas escaladas a valores entre 0 y 1.
	Total	Promedio de los valores de las variables de esta dimensión.

Fuente: Resolución Nº 22 (Ministerio de Educación, 2015b).

Junto con la tipología comunal que resulta en la construcción de seis grupos de comunas, para calcular el monto que le corresponde a cada sostenedor se consideran los factores de: (i) transferencia del municipio

al sector educación, (ii) número de establecimientos por municipio, (iii) ruralidad, (iv) alumnos prioritarios, y (v) concentración de alumnos prioritarios.

La transferencia de recursos a los sostenedores está sujeta a la firma de un convenio anual, que incluye los siguientes compromisos: (i) compromiso del sostenedor de llevar un registro de las actividades implementadas y de los ingresos y gastos por establecimientos, (ii) informes del estado de avance de los compromisos, (iii) procedimientos de rendición de cuentas, (iv) un plan de fortalecimientos que debe considerar componentes, actividades, indicadores y metas acordados con el MINEDUC, (v) programa de transferencia de recursos, (vi) garantías, y (vii) obligación de devolución de los recursos observados, no ejecutados o no rendidos al término del plazo de ejecución del convenio. Los sostenedores pueden solicitar por medio de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI) respectivas modificaciones de convenio.

LA FÓRMULA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN CHILE

En esta sección, se presenta la fórmula de financiamiento de la educación escolar, que refiere a los mecanismos y criterios para asignar los recursos de las subvenciones, asignaciones y bonificaciones provistas por el Ministerio de Educación a los sostenedores educacionales. La descripción se inicia con la historia de la fórmula y se sigue de un detallado reporte tanto de las subvenciones orientadas a los establecimientos y sus estudiantes, como de las remuneraciones, asignaciones y bonos dirigidos al personal educativo, vigentes al año 2015, incluyendo sus modificaciones más recientes.

HISTORIA DE LA FÓRMULA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR EN CHILE

La fórmula de financiamiento de la educación escolar vigente en el país tiene su origen en la reforma educacional de los años 80, con una fuerte inspiración del modelo de *voucher* (Cox, 2003). Esta reforma introdujo una modificación estructural al sistema escolar (Beyer, 2001; Mizala, 2007). El cuadro 1.29 presenta una síntesis de los principales componentes de la reforma.

Cuadro 1.29. Componentes de la reforma educativa de los años 80

- Municipalización de la educación escolar: los establecimientos fiscales de educación básica y media se transfirieron desde el control ministerial a las municipalidades. Este proceso, que se inicia en 1979 y concluye el año 1987, establece que, para responder a esta función, los municipios cuentan con dos opciones de ajuste de su institucionalidad, como es la creación de Departamentos de Administración Municipal de Educación (DAEM) o bien la instalación de Corporaciones Municipales regidas por normas propias.
- Promoción de la expansión educativa privada: se introdujeron diversos incentivos para promover la apertura de nuevas escuelas por parte de sostenedores privados. Entre ellos, se posibilitó que organizaciones privadas –con y sin fin de lucro- ingresaran a la función educativa, y se otorgó acceso a un financiamiento estatal en igualdad de condiciones al de las escuelas y liceos municipales.

- Cambios al sistema de financiamiento de la educación escolar: se introdujo como mecanismo de financiamiento central de la educación municipal y particular subvencionada un subsidio a la demanda, basado en la asistencia mensual de los alumnos a las escuelas.
- Cambios en el mercado laboral de profesores: junto con el traspaso de la administración educacional a las municipalidades, los docentes dejaron de tener la condición de empleados públicos, y comenzaron a ser regidos por el código del trabajo del sector privado. Esto incluye la determinación de sus salarios, los cuales pasaron a ser establecidos por cada empleador individual de manera descentralizada.
- Creación de un Sistema Nacional de Evaluación: se estableció un sistema nacional de evaluación, con la expectativa de que los padres pudieran elegir escuelas y liceos en base a resultados de calidad medidos por pruebas estandarizadas. Así, se inauguró, primero, la Prueba de Evaluación de Rendimiento Escolar –PER- vigente entre los años 1982-1984, y, luego, en 1988 el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educacional (SIMCE).
- Modificaciones curriculares: se formularon nuevos planes y programas de estudio para todas las asignaturas a nivel básico y secundario, y se flexibilizó el currículo de manera que los establecimientos pudieran diferenciar su oferta con proyectos educativos heterogéneos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cox (2003) y Bellei (2015).

Uno de pilares fundamentales de la reforma correspondió al cambio en el sistema de financiamiento de la educación escolar. Hasta ese momento, la asignación de recursos a los establecimientos seguía un mecanismo centralizado basado en criterios históricos de costos de funcionamiento de cada centro escolar, que se acompañaba de una planta docente del Estado y sujeta a una carrera funcionaria (Cox, 2003). De esta manera, la entrega de recursos consideraba un monto fijo a cada establecimiento, con independencia del número de alumnos matriculados y su asistencia a clases, al que se sumaba un aporte centralizado para aspectos específicos como el equipamiento o la infraestructura (Donoso, 2002).

La reforma de los años 80 marcó el paso desde un financiamiento directo a la oferta hacia la introducción como principal mecanismo de financiamiento de un subsidio a la demanda, a ser entregado por el Ministerio de Educación a los sostenedores municipales y particulares de acuerdo a la asistencia promedio mensual de los estudiantes a los centros educativos. La instalación de esta fórmula de financiamiento –en el contexto del conjuntos de los componentes de la reforma- se basó en dos grandes supuestos: por un lado, se esperaba que las familias escogerían establecimientos basándose en la calidad de la educación impartida por las escuelas, y, por otro lado, se presumió que, en el interés por atraer un mayor número de alumnos, los centros educativos se orientarán a competir con otros a través de un uso eficiente de sus recursos orientado a mejorar la calidad de educación impartida (González, 1998).

Desde la reforma a la actualidad, la política educativa del país ha contado con distintos avances en múltiples ámbitos que han buscado fortalecer la calidad y equidad del sistema educativo. No obstante, el sistema de financiamiento vía subvenciones por asistencia ha permanecido –aunque con ajustes y correcciones- como una pieza inamovible de la institucionalidad educativa (Bellei, 2015; Cox, 2003; Mizala, 2007), producto de la falta de acuerdo político respecto de su modificación (Larroulet & Montt, 2010).

La fórmula de financiamiento de la educación escolar vigente en la actualidad se puede desagregar entre: (i) las subvenciones a los establecimientos y estudiantes, y (ii) las remuneraciones, asignaciones y

bonificaciones orientadas el personal educativo. A continuación, se presentan ambas dimensiones por separado.

SUBVENCIONES A LOS ESTABLECIMIENTOS Y ESTUDIANTES

La fórmula de financiamiento de la educación escolar a los establecimientos y estudiantes tiene como punto de partida la instalación del régimen de subvenciones por asistencia de los alumnos incorporado en la década de 1980, que introdujo valores diferenciados en los montos de los recursos según el nivel y la modalidad de enseñanza, y marginalmente según la ruralidad y zona de localización de los establecimientos. Junto a las políticas pro-equidad emergidas desde la década del 90, estas subvenciones han sufrido distintas transformaciones, incluyendo –además de la inclusión de nuevos subsidios específicos- múltiples ajustes en pos de la corrección de las desigualdades a través del incremento de los recursos para centros ubicados en zonas rurales, para aquellos que educan a estudiantes con necesidades educativas especiales, y –de manera más determinante- para estudiantes vulnerables.

El cuadro 1.30 ilustra los principales hitos en el tiempo de las subvenciones a los establecimientos y sus estudiantes.

Cuadro 1.30. Hitos de las subvenciones a los establecimientos educacionales y sus estudiantes

Año	Hitos	Normativa
1980	• Instalación de sistema de subsidio a la demanda como principal mecanismo de financiamiento de escuelas y liceos municipales y particulares subvencionados. • Fijación del valor unitario mensual de la subvención por alumno, diferenciado por nivel y modalidad de enseñanza y fijado en Unidades Tributarias Mensuales. • Incorporación de un mecanismo de cálculo de las subvenciones por asistencia de los estudiantes a clases, considerando el promedio de asistencia por curso del mes anterior al pago. • Dictación del incremento por zona para las subvenciones, según la ubicación de establecimientos. • Instalación de la subvención por internado.	Decreto con Fuerza de Ley Nº 3476
1987	• Fijación del valor de la subvención por nivel y modalidad de enseñanza en Unidades de Subvención Escolar (USE), medida que se traduce en un monto de dinero en pesos chilenos, que marca la desindexación de los recursos respecto de la inflación. • Incorporación de un sistema de reajuste de la USE basado en los cambios en las remuneraciones de los funcionarios del sector público. • Introducción de un incremento de la subvención de escolaridad por ruralidad. • Creación de subvenciones especiales para la educación media técnico-profesional (EMTP), la educación especial diferencial y de adultos.	Ley Nº 18.861

1990	• Cambio en la modalidad de reajuste de USE, que considera un incremento en 80% del monto por la variación del Índice de Precios al Consumidor y un 20% por el reajuste de remuneraciones del sector público.	Decreto con Fuerza de Ley Nº 2
1992	• Modificación en la fórmula de cálculo de la subvención, que considera el promedio de asistencia de los estudiantes por curso en los tres meses anteriores al pago. • Reintroducción del reajuste de la USE por aumento de las remuneraciones de los trabajadores del sector público. • Derogación las subvenciones especiales para la EMTP, educación especial y de adultos e incorporación como parte de las subvenciones regulares de escolaridad. • Introducción de subvención de piso rural.	Ley Nº 19.138
1995	• Expansión de la definición de ruralidad del incremento correspondiente y del piso rural Se agrega dentro de ésta no sólo a los establecimientos ubicados a más de 5 kilómetros del límite urbano más cercano, sino también a escuelas ubicadas en comunas cuya población no exceda los 5000 habitantes y su densidad poblacional sea igual o inferior a 2 habitantes por km2. • Creación de la subvención de refuerzo educativo.	Ley Nº 19.398
1997	• Introducción de una subvención de escolaridad diferenciada a establecimientos con Jornada Escolar Completa. • Creación de la subvención de apoyo al mantenimiento de los establecimientos.	Ley Nº 19.532
2003	• Incorporación de la subvención de refuerzo educativo.	Ley Nº 19.873
2007	• Introducción de la subvención para necesidades educativas especiales de carácter transitorio (NEET). • Incorporación de un Incremento de la subvención para ciertos estudiantes de educación especial diferencial.	Ley Nº 20.201
2008	• Creación de la subvención escolar preferencial por alumno prioritario desde parvularia a enseñanza básica, y de un aporte adicional y extraordinario para centros educativos emergentes y en recuperación. • Incorporación de la subvención por concentración de alumnos prioritarios en los establecimientos.	Ley Nº 20.370
2011	• Expansión de la subvención escolar preferencial y de concentración de alumnos prioritarios a la enseñanza media.	Ley Nº 20.550
2015	• Aumento de los valores de la subvención escolar preferencial. • Expansión de la subvención escolar preferencial a alumnos preferentes (80% más vulnerable). • Creación del aporte de gratuidad y eliminación gradual del financiamiento compartido .	Ley Nº 20.845

Fuente. Elaboración propia de acuerdo a leyes citadas.

En lo que sigue, se describen detalladamente las distintas subvenciones a establecimientos y estudiantes vigentes al año 2015, incluyendo hacia el final sus modificaciones más recientes. Para cada una de ellas, se proveen antecedentes históricos, se describen sus requisitos, la periodicidad de los pagos, la forma de cálculo y su regulación en torno al uso de los recursos.

SUBVENCIÓN DE ESCOLARIDAD O SUBVENCIÓN BASE

La subvención de escolaridad, subvención base, o subvención general, se inaugura el año 1980, por medio del Decreto Ley Nº 3476, que introduce por primera vez el sistema de subsidios estatales para la educación municipal y particular subvencionada.

En su momento original, el Decreto fijó un valor unitario mensual de subvención por alumno -diferenciado por nivel y modalidad de enseñanza-, definido en Unidades Tributarias Mensuales (UTM) de manera de indexarlo a las variaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Además de lo anterior, el cuerpo legal establece la fórmula de cálculo de la subvención a ser percibida por los sostenedores, que queda –de manera inédita- vinculada a la asistencia media por curso registrada en el mes precedente al pago. En ese año, el monto definido de la subvención regular no estuvo sujeto a criterios técnicos o estudios al respecto. Así, según Beyer (2008), "no hubo un estudio acucioso de los montos adecuados para definir dicho bono (por estudiante atendido). En la práctica, se aumentaron los recursos respecto del año anterior y se dividió ese presupuesto por el número de estudiantes". Pese a esto, la evidencia da cuenta que la subvención se estableció en un nivel que superaba en un 30% el monto de subvención implícito existente a la fecha (gasto fiscal dividido por número de alumnos) y en 61% respecto a la subvención a los sostenedores particulares establecida en el periodo anterior (Jofré, 1987).

El año 1987, por medio de la Ley Nº 18.681, se introducen ajustes al régimen de subvenciones estipulado a inicios de la década. Dentro de los más relevantes, el valor de la subvención por nivel y modalidad de enseñanza se fijó por primera vez en unidades de subvención escolar (USE) – de manera de desindexarlo de la inflación- y se estableció un sistema de reajuste de esta medida en el cual se estipula que éste se hará en el mismo porcentaje y oportunidad que las modificaciones a las remuneraciones de los funcionarios del sector público. Por último, la Ley fijó subvenciones adicionales para: (i) la educación media técnico-profesional (EMTP) diurna con valores mínimos y máximos a ser fijados por el Intendente regional cada dos años para las regiones respectivas sin sobrepasar el límite superior; (ii) la educación especial diferenciada; y (iii) la educación de adultos. Poco después, se firma el Decreto con Fuerza de Ley Nº 2 (Ministerio de Educación Pública, 1990b), que estableció el texto refundido de las leyes vinculadas a las subvenciones y las modificaciones del periodo. El único cambio que este documento introduce es que la modalidad de reajuste de la USE se estableció como un incremento en 80% de la variación del IPC cada vez que ésta sea igual o superior al 15% respecto del último reajuste y en un 20% del reajuste general de las remuneraciones del sector público.

En el año 1992, la Ley Nº 19.138, que modifica el Decreto con Fuerza de Ley Nº 2 de 1990, introduce distintas correcciones al régimen de subvenciones. En particular, la nueva legislación incorpora un cambio en la fórmula de cálculo de la subvención, pasando desde la consideración de la asistencia media en el

mes precedente al pago al promedio de asistencia de los tres meses anteriores –que se mantiene vigente hasta hoy- y que se establece de manera de generar una mayor estabilidad en el presupuesto de las escuelas (Espínola y de Moura Castro, 1999). Junto con ello, la Ley reintroduce como mecanismo de reajuste de la subvención el aumento de las remuneraciones de los trabajadores del sector público, que persiste hasta la actualidad.[35] Por otro lado, la normativa deroga las subvenciones adicionales para la EMTP, educación especial y de adultos, incorporándolas como parte de las subvenciones regulares de escolaridad y no como componentes extraordinarios. Con esto, se eliminan los llamados fondos acotados que limitaban el financiamiento de este tipo de establecimientos (Ministerio de Educación, 2004).

Desde esa fecha en adelante, la subvención de escolaridad ha sufrido distintas modificaciones. Así, el año 1997, por medio de la Ley Nº 19.532 del Ministerio de Educación que inaugura la Jornada Escolar Completa (JEC),[36] se aumenta la subvención a establecimientos incorporados a JEC para el financiamiento de la extensión del tiempo de clases, luego de lo cual los valores unitarios por alumnos se establecen de manera diferenciada para estudiantes de centros educativos con y sin extensión de jornada (Mizala, 2007). Por su parte, el año 2007, la Ley Nº 20.201 del Ministerio de Educación introduce por primera vez una ampliación del concepto de necesidades educativas especiales, que incluye no sólo las permanentes –entendidas como barreras que enfrentan los estudiantes durante toda su escolaridad como consecuencia de una discapacidad diagnosticada- sino también las transitorias. Estas últimas se definen en la Ley como aquellas no permanentes que requieran los alumnos en algún momento de su vida escolar a consecuencia de un trastorno o discapacidad diagnosticada por un profesional competente, y que necesitan de ayudas y aportes extraordinarios para acceder o progresar en el currículo por un determinado periodo de escolarización. En la práctica, este cambio se plasma en la incorporación de un valor de la subvención escolar diferenciado para la educación especial diferencial y para las necesidades educativas transitorias (NEET). Por último, es desde el año 2008 en adelante que se incluye dentro de los niveles de enseñanza al primer nivel de transición de la Educación Parvularia.

Requisitos

La subvención de escolaridad se entrega a los establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados que cumplen los requisitos de reconocimiento oficial del Estado para proveer el servicio educativo y los adicionales presentados anteriormente en el cuadro 1.8.

[35] El aumento de las remuneraciones de los trabajadores del sector público se define anualmente en base a una negociación entre el Ministerio de Hacienda y las asociaciones y gremios de los funcionarios del sector.

[36] La Jornada Escolar Completa (JEC) corresponde a una iniciativa creada el año 1997 bajo la Ley Nº 19.532 Esta iniciativa expande la jornada escolar para estudiantes de 3º básico a 4º medio, estipulando que todos los establecimientos debían acogerse con fecha máxima el año 2002 a esta nueva modalidad, fecha que se amplió el año 2004. Específicamente, la normativa establece que los colegios que adhieran a JEC deben cumplir con el requisito de tener un mínimo de 38 horas semanales de trabajo escolar para la educación básica de 3º a 8º grado, y de 42 horas para la educación media humanístico-científica y técnico profesional.

Cabe señalar que el año 2007 se incorporó que un requisito clave para acceder a la subvención de escolaridad de educación especial y de necesidades educativas especiales de carácter transitorio -que forman parte de la subvención de escolaridad- es la disposición de un diagnóstico de los alumnos desarrollado por profesionales competentes según la regulación del Decreto Nº 170 (Ministerio de Educación, 2009a). Además, la normativa añade que para recibir la subvención de estudiantes con necesidades educativas especiales transitorias y permanentes matriculados en establecimientos regulares, los sostenedores deben contar con un Programa de Integración Escolar (PIE) aprobado (cuadro 1.33).

Para recibir el pago de estas y de las restantes subvenciones determinadas por la asistencia de los estudiantes a clases, los sostenedores deben declarar mensualmente este dato en la Plataforma SIGE (Sistema de Información General de Estudiantes) durante los cinco primeros días del mes vencido.

Periodicidad de pago

La subvención de escolaridad se paga de manera mensual a los sostenedores en los 12 meses del año.

Forma de cálculo y valores

Los valores mensuales por alumno de la subvención de escolaridad se encuentran fijados por alumno en Unidades de Subvención Escolar (USE), según el nivel y modalidad de enseñanza en que éstos se eduquen, y la disposición de JEC del establecimiento al que pertenecen (cuadro 1.31 y 1.32).

El monto de pago mensual de esta subvención se determina por el producto entre los factores USE correspondientes (cuadro 1.31 y 1.32) y la asistencia media promedio de los alumnos por curso en los tres meses precedentes al pago.

Cabe señalar que, en los meses de enero, febrero y marzo, los montos de la subvención base se determinan sobre al promedio de asistencia por curso del año anterior. Asimismo, en los meses de pago de abril y mayo, éstos se proveen en base a cálculos provisorios considerando los meses del año escolar vigente, que son luego recalculadas el mes de junio una vez que se dispone de los registros de asistencia efectivos. Los cálculos anteriores llevan a un proceso denominado de reliquidación, en el cual se establece el promedio de asistencia efectiva y su diferencia con el pago provisorio, procedimiento por medio del cual se arriba a un reajuste, en el cual los diferenciales son pagados o bien descontados según sea el caso.

Al año 2015, los factores USE de la subvención de escolaridad y su correspondiente valor en pesos chilenos, por nivel, modalidad de enseñanza y tenencia de JEC se exhiben en los cuadros 1.31 y 1.32.

Cuadro 1.31. Factores USE y valores de la subvención de escolaridad por alumno al año 2015

	Establecimientos sin JEC	**Establecimientos con JEC**

Nivel y modalidad de enseñanza	Factor USE	Valor en pesos ($)	Factor USE	Valor en pesos ($)
Educación parvularia (1º y 2º NT)	2,27781	50.844,75	2,77105	61.854,74
Educación básica (1º a 6º)	1,99398	44.509,16	2,77105	61.854,74
Educación básica (7º y 8º)	2,1643	43.311,00	2,77105	61.854,74
Educación especial diferencial	6,39385	142.722,04	8,14665	181.847,64
Necesidades Educativas Especiales de carácter transitorio	5,5587	124.080,02	7,08258	158.095,71
Educación media científico humanista	2,41668	53.944,57	3,30862	73.854,25
Educación media técnico profesional agrícola y marítima	3,58244	79.966,40	4,46684	99.707,77
Educación media técnico profesional industrial	2,79442	62.376,40	3,49354	77.981,99
Educación media técnico profesional comercial y técnica	2,50627	55.944,38	3,30862	73.854,25
Educación básica adultos	1,42864	31.889,77		
Educación media científico humanista y técnico profesional hasta 25 hrs	1,62339	36.236,94		
Educación media científico humanista y técnico profesional con 26 o más horas	1,96625	43.890,18		

Fuente: Tabla de Valores de Subvenciones (Ministerio de Educación, 2015c)

Nota: Valor USE en pesos año 2015: $22.321,769

Cuadro 1.32. Factores y valores de la subvención de escolaridad por alumno para modalidad de educación de adultos al año 2015

Planes según Decreto Nº 239[37]	Factor USE	Valor en pesos ($)
Educación básica adultos 1º nivel sin oficio	1,42864	31.889,77
Educación básica adultos 2º y 3º nivel sin oficio	1,85196	41.339,02
Educación básica adultos 2º y 3º nivel con oficio	2,06363	46.063,87

[37] El Decreto Nº 239 del año 2004 establece los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la educación de adultos y fija normas generales para su aplicación.

Educación media HC adultos 1º y 2º nivel	2,27823	50.854,12
Educación media TP adultos agrícola marítima 1º nivel	2,54441	56.795,73
Educación media TP adultos agrícola marítima 2º y 3º nivel	3,07676	68.678.73
Educación media TP adultos industrial 1º nivel	2,32073	51.802,80
Educación media TP adultos industrial 2º y 3º nivel	2,40574	53.700,37
Educación media TP adultos comercial y técnica, 1º, 2º y 3º nivel	2,227823	50.854,12

Fuente: Tabla de Valores de Subvenciones (Ministerio de Educación, 2015c).

Nota: Valor USE en pesos año 2015: $22.321,769.

Regulación sobre uso de recursos

La subvención de escolaridad de todos los niveles y modalidades, exceptuando la de educación diferencial y con necesidades educativas especiales transitorias, es de libre disposición en cuanto al uso de sus recursos. Desde el año 2016, su gasto debe enmarcarse dentro de los fines educativos que se presentaron anteriormente en el documento (cuadro 1.9).

En el caso de la subvención de escolaridad que corresponda a la educación especial y a las NEET, la Ley Nº 20.201 señala que una proporción de los recursos debe destinarse a fines específicos determinados por la normativa, tal como se visualiza en el cuadro 1.33.

Cuadro 1.33. Los Programas de Integración Escolar (PIE) y Los usos de la subvención de educación especial diferencial y necesidades educativas especiales transitorias

Programa de Integración Escolar (PIE)

El Decreto Nº 170 del Ministerio de Educación del año 2009 establece que para impetrar la subvención de educación diferencial y de necesidades educativas especiales de carácter transitorio (NEET), los sostenedores que incorporen a estos alumnos dentro de la educación regular deberán ejecutar un Programa de Integración Escolar (PIE). Los PIE tienen el objetivo de contribuir al mejoramiento continuo de la calidad de la educación, favoreciendo la presencia en la sala de clases, la participación y el logro de los objetivos de aprendizajes de todos y cada uno de los estudiantes, especialmente de aquellos que presentan necesidades educativas especiales, de carácter permanente o transitoria. Este programa debe ser parte del Proyecto Educativo Institucional del Establecimiento y del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM) cuando corresponda, y debe estar articulado con el Plan de Mejoramiento Educativo de la escuela. Los PIE se pueden desarrollar en un establecimiento o en grupos de centros educativos (PIE comunales) y deben ser presentados y aprobados por las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI) respectivas.

Según consigna el Decreto, los PIE deben contar con una planificación de los tiempos que los profesionales competentes destinarán a las siguientes acciones: (i) apoyo a los estudiantes en la sala de clases regular (no inferiores a 8 horas pedagógicas semanales en establecimientos con JEC y a 6 horas en establecimientos sin

JEC); (ii) planificación, evaluación, preparación de materiales educativos y otros, en colaboración con los profesores de la educación regular; y (iii) trabajo con el alumno de forma individual o en grupos pequeños, con la familia, con otros profesionales y con el equipo directivo del establecimiento educacional. Adicionalmente, de acuerdo a la norma, los PIE deben contar con sistemas de información y de participación dirigidos a la familia y apoderados, y con un sistema de evaluación y seguimiento de las actividades realizadas, que debe ser sistematizada en un informe técnico de evaluación anual a ser entregado al Departamento Provincial de Educación, al Consejo Escolar y estar disponible para las familias. Por último, la normativa regula el número de horas cronológicas semanales de apoyo a los estudiantes por parte de profesionales o recursos especializados fijando un mínimo de 10 horas semanales para establecimientos en JEC y de 7 horas para establecimientos sin JEC, a ser en impartidas en grupos de no más de 5 alumnos por curso.

Uso de recursos

El Decreto Nº 170 del Ministerio de Educación estipula que la totalidad de los recursos financieros adicionales a la subvención de escolaridad que provee la subvención de la educación especial diferencial o de NEET debe ser destinada exclusivamente a las siguientes actividades:

- Contratación de recursos humanos especializados de acuerdo a las orientaciones técnicas del MINEDUC.
- Coordinación, trabajo colaborativo y evaluación del PIE, que consideran la asignación de 3 horas cronológicas para los profesores de educación regular para la planificación, evaluación y seguimiento del programa, involucrando también a la familia.
- Capacitación y perfeccionamiento sostenido orientado al desarrollo profesional de los docentes de educación regular y especial, y a otros miembros de la comunidad educativa, como mínimo una vez al año, con el propósito de mejorar la calidad de las respuestas educativas a la diversidad del estudiantado y a las necesidades educativas especiales.
- Provisión de medios y recursos materiales educativos que faciliten la participación, la autonomía y el progreso en los aprendizajes de los estudiantes, los cuales incluyen (i) equipamientos o materiales específicos, materiales de enseñanza adaptados, tecnológicos, informáticos y especializados; (ii) sistemas de comunicación alternativo, aumentativo o complementario al lenguaje oral o escrito; y (iii) eliminación de barreras arquitectónicas de menor envergadura, entre otros.

Junto con ello, se establece explícitamente que estos recursos no se pueden destinar a la construcción de salas de clases ni a la compra de vehículos u otras acciones que no estén directamente vinculadas con el proceso de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes.

Fuente: Decreto Nº 170 (Ministerio de Educación, 2009a).

INCREMENTO DE LA SUBVENCIÓN DE ESCOLARIDAD POR ZONA

El incremento de la subvención de escolaridad según la zona de ubicación de los establecimientos municipales y particulares subvencionados se estableció en el Decreto Nº 3.476 del año 1980, manteniéndose vigente en la actualidad. El objetivo del incremento por zona es el reconocimiento de las condiciones especiales de ciertas localidades, derivadas del aislamiento o del mayor costo de vida y de sus servicios.

Requisitos

El incremento por zona se paga a los centros educativos municipales y particulares subvencionados ubicados en regiones, provincias o localidades a las cuales les corresponde esta asignación. La determinación de los lugares que están afectos al incremento se encuentra definida en la escala de remuneraciones de los funcionarios públicos fijada en la legislación al respecto (Ley Nº 249 del Ministerio de Hacienda, 1974; Contraloría General de la República, 2014).

Periodicidad de pago

El incremento por zona se paga mensualmente como parte de la subvención de escolaridad o base.

Forma de cálculo y valores

El incremento por zona corresponde a un porcentaje de aumento que se aplica sobre la subvención de escolaridad, según la localidad en que está ubicado el centro educativo (Cuadro 1. 34). El aumento de la subvención base por este concepto se calcula a través de la multiplicación del monto de la subvención base correspondiente al establecimiento por el porcentaje de incremento por zona que corresponde a los centros educativos según su ubicación geográfica.

El cuadro que se presenta a continuación exhibe los porcentajes de incremento por zona para las capitales regionales y provincias al año 2015.

Cuadro 1.34. Incremento por zona por región y provincia

Región	Capitales regionales y provincias	Porcentaje de asignación
XV	**Arica**	40%
I	**Iquique**	40%
II	**Antofagasta**	30%
	Ollague	80%
	San pedro	50%
	Tocopilla	35%
	Calama	35%
	Taltal	40%

III	**Copiapó**	25%
	Chañaral	25%
IV	**Coquimbo**	10%
	La serena	10%
	Los vilos	15%
	Ovalle	15%
	Illapel	15%
	Salamanca	15%
	Vicuña	15%
V	**Valparaíso**	0%
	Isla Pascua	140%
	Juan Fernández	70%
	San Antonio	0%
	Aconcagua	0%
	Los Andes	0%
RM	**Santiago**	0%
VI	**Rancagua**	0%
VII	**Talca**	0%
	Cauquenes	10%
	Pelluhue	10%
	Chanco	10%
VIII	**Concepción**	20%
	Talcahuano	20%
	Arauco	25%
	Bio-bio	15%
	Bulnes	15%

	Chillan	15%
	San Ignacio	15%
	Pinto	15%
	Quillón	15%
	Antuco	15%
	Coihueco	15%
IX	**Temuco**	15%
	Cautín	15%
	Malleco	15%
XIV	**Valdivia**	15%
X	**Pto. Montt**	15%
	Osorno	15%
	Llanquihue	15%
	Fresia	15%
	Chiloé	40%
XI	**Coyhaique**	105%
	Aysén	60%
	Pto. Aysén	105%
	Las guaitecas	125%
XII	**Pta. Arenas**	70%
	Tierra del fuego	85%
	Puerto Williams	105%
	Antártica comisión	300%
	Antártica estable	600%

Fuente: Contraloría General de la República (2016).

Nota 1: Con negrita se presentan las capitales regionales.

Nota 2: La asignación de zona de localidades específicas dentro de las provincias se encuentran establecidas en el Decreto de Ley Nº 249 (Ministerio de Hacienda, 1974).

Regulación sobre usos de recursos

El incremento por zona de la subvención de escolaridad es de libre disposición en cuanto al uso de sus recursos. Desde el año 2016, su gasto debe enmarcarse dentro de los fines educativos que se presentaron anteriormente en el documento (cuadro 1.9).

INCREMENTO DE LA SUBVENCIÓN DE ESCOLARIDAD POR RURALIDAD

El incremento de la subvención de escolaridad por ruralidad se incorpora dentro del marco normativo el año 1987 por medio de la Ley Nº 18.681 del Ministerio de Educación, que dictamina un aumento en la subvención a ser percibida por los establecimientos educacionales rurales ubicados a más de 5 kilómetros del límite urbano más cercano. Esta corrección por ruralidad se realizó bajo la consideración de que el cálculo inicial de la subvención incorporado el año 1980 estaba pensado, según Jofré (1987), para una relación alumno/profesor de 30 estudiantes aproximadamente, que se comienza a vislumbrar como inalcanzable en sectores rurales. El año 1995, en la Ley Nº 19.398 se agrega como parte de la definición de ruralidad no sólo a los establecimientos ubicados a más de 5 kilómetros del límite urbano más cercano, sino también a escuelas ubicadas en comunas cuya población no exceda los 5.000 habitantes y su densidad poblacional sea igual o inferior a 2 habitantes por km2.

Requisitos

El incremento por ruralidad se paga a los centros educativos municipales y particulares subvencionados rurales. La definición de ruralidad estipulada en la normativa considera: (i) establecimientos ubicados a más de 5 kilómetros del límite urbano más cercano, salvo que existan accidentes topográficos importantes u otras circunstancias permanentes derivadas del ejercicio de derechos de terceros que implican el paso y obliguen a un rodeo superior a esta distancia o que estén ubicado en zonas de características especiales; y (ii) establecimientos ubicados en comunas cuya población total no exceda de 5.000 habitantes y su densidad poblacional sea igual o inferior a 2 habitantes por kilómetro cuadrado, de acuerdo a los datos del último censo de población y vivienda publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas.[38]

[38] El Instituto Nacional de Estadísticas es la institución responsable de generar las estadísticas oficiales de Chile garantizando la calidad técnica y la entrega de información confiable, oportuna, pertinente, comparable y de fácil acceso para la toma de decisiones a nivel nacional y territorial, liderando y articulando el Sistema Estadístico Nacional.

La certificación de los establecimientos que cumplen los requerimientos para acceder a este incremento es determinada por las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI) respectivas.

Periodicidad de pago

El incremento por ruralidad se aplica sobre la subvención de escolaridad de manera mensual.

Forma de cálculo y valores

Los factores de aumento de la subvención por ruralidad –fijados en USE- varían según el número de alumnos matriculados en los centros educativos rurales en sus distintos niveles (cuadro 1.35).

El monto del incremento se calcula a partir de la multiplicación del factor USE acorde a la matrícula por la subvención base correspondiente.

Para la aplicación del incremento, en el cómputo de la cantidad de alumnos, se consideran como totales el número de alumnos conformados por los siguientes grupos: (i) desde el primer nivel de transición de educación parvularia a cuarto año de educación básica, incluidos los de educación especial; (ii) los de quinto año de educación básica a cuarto año de enseñanza media, incluidos los alumnos de educación especial; (iii) los de educación básica de adultos con o sin oficios de todos los niveles; y (iv) los de educación media de adultos de todos los niveles y ambas modalidades, por cada establecimiento.

Cuadro 1.35. Factores USE de incremento por ruralidad al 2015

Número de alumnos	Factor USE	Número de alumnos	Factor USE
1-19	2,1000	54-55	1,2156
20-21	1,9746	56-57	1,1991
22-23	1,8712	58-59	1,1837
24-25	1,7832	60-61	1,1683
26-27	1,7073	62-63	1,1551
28-29	1,6413	64-65	1,1419
30-31	1,5841	66-67	1,1298
32-33	1,5335	68-69	1,1177
34-35	1,4884	70-71	1,1067
36-37	1,4488	72-73	1,0968

38-39	1,4125	74-75	1,0869
40-41	1,3795	76-77	1,0781
42-43	1,3498	78-79	1,0693
44-45	1,3223	80-81	1,0539
46-47	1,2981	82-83	1,0451
48-49	1,2750	84-85	1,0363
50-51	1,2541	86-87	1,0289
52-53	1,2343	88-90	1,0165

Fuente: Tabla de Valores de Subvenciones (Ministerio de Educación, 2015c).

Nota: Valor USE en pesos año 2015: $22.321,769.

Regulación sobre uso de recursos

El incremento por ruralidad de la subvención de escolaridad es de libre disposición en cuanto al uso de sus recursos. Desde el año 2016, su gasto debe enmarcarse dentro de los fines educativos que se presentaron anteriormente en el documento (cuadro 1.9).

SUBVENCIÓN DE INTERNADO

La subvención de internado se introduce por primera vez en el Decreto Nº 3.476 del año 1980, manteniéndose vigente en la actualidad. Esta subvención se otorga a los establecimientos municipales y particulares subvencionados que prestan el servicio de internado –alojamiento y alimentación- para sus estudiantes.

Requisitos

Para percibir la subvención de internado, los sostenedores que provean este servicio a los alumnos deben postular ante las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI).

De acuerdo al Decreto Nº 8.144 del año 1980 que reglamenta las subvenciones, los sostenedores pueden percibir esta subvención por los estudiantes que cumplan los siguientes requisitos: (i) ser alumnos regulares de un centro educativo con internado; (ii) provenir de hogares situados en sectores rurales que estén a 3 o más kilómetros de distancia del establecimiento educacional más cercano que entregue el nivel y modalidad educacional que requiera el estudiante; y (iii) en el caso de los alumnos de la educación

media técnico profesional o de educación especial, ser alumnos que provengan de localidades urbanas distintas a la del establecimiento, en las que no existan centros educativos que impartan el tipo de enseñanza requerida por el estudiante. Además, el cuerpo legal establece que únicamente se puede recibir la subvención de internado de los días sábados, domingos y festivos en caso de que el lugar de residencia de los alumnos beneficiados se encuentre a una distancia superior a 50 kilómetros del establecimiento en cuestión.

La determinación de los alumnos que son objeto de esta subvención se efectúa anualmente por parte de las SEREMIs respectivas.

Periodicidad de pago

La subvención de internado se paga mensualmente a los sostenedores.

Forma de cálculo y valores

El monto de esta subvención –fijado como factor en USE por alumno interno- depende de la región en la cual se ubica el centro escolar (cuadro 1.36).

El cálculo de la subvención se realiza multiplicando la asistencia diaria efectiva de los alumnos internos de cada establecimiento por mes por el factor en USE correspondiente a cada región. El valor de la subvención de internado se encuentra afecto a zona, con lo cual percibe un incremento de acuerdo a la localización geográfica del establecimiento planteado anteriormente (cuadro 1.34).

Durante los meses no comprendidos en el año escolar, el valor de la subvención corresponde al 20% de los montos pagados por este concepto en los meses del periodo escolar inmediatamente anterior.

El cuadro que sigue presenta los factores y valores en pesos de la subvención de internado por alumno al año 2015 según la región de pertenencia.

Cuadro 1.36. Factores y valores de la subvención de internado por alumno al año 2015

Región	**Subvención general Internado**	
	Factor USE	**Valor en pesos ($)**
Tarapacá	0,1563	3.488,89
Antofagasta	0,1563	3.488,89
Atacama	0,1563	3.488,89

Coquimbo	0,1566	3.495,59
Valparaíso	0,1824	4.071,49
Lib. Gral. Bernardo O'Higgins	0,1760	3.928,63
Maule	0,1889	4.216,58
Bio Bio	0,1664	3.714,34
Araucanía	0,1776	3.964,35
Los Lagos	0,1646	3.674,16
Aysén, Gral. Calos Ibáñez	0,1563	3.488,89
Magallanes y la Antártica Chilena	0,1762	3.933,10
Metropolitana	0,1815	4.051,40
De Los Ríos	0,1646	3.674,16
Arica y Parinacota	0,1563	3.488,89

Fuente: Tabla de Valores de Subvenciones (Ministerio de Educación, 2015c).

Nota: Valor USE en pesos año 2015: $22.321,769.

Regulación sobre uso de recursos

La subvención de internado es de libre disposición en cuanto al uso de sus recursos. Desde el año 2016, su gasto debe enmarcarse dentro de los fines educativos que se presentaron anteriormente en el documento (cuadro1.9).

SUBVENCIÓN DE PISO RURAL

El año 1992, por medio la Ley Nº 19.138 del Ministerio de Educación se instala la subvención de piso rural, orientada a mejorar el financiamiento de las escuelas rurales con baja matrícula (Darville & Rodríguez, 2007). En ese momento, se establece que los establecimientos ubicados en zonas limítrofes o de aislamiento geográfico, con una matrícula inferior o igual a los 10 alumnos no podrán recibir una subvención inferior a 20 USE, debiendo el Ministerio de Educación solventar la diferencia que corresponda. El año 1995, por medio de la Ley Nº 19.410 se expande el tamaño de matrícula del piso rural a 17 alumnos –vigente hasta hoy- y se aumenta el monto basal de estos recursos.

Requisitos

La subvención de piso rural se paga a los centros educativos municipales y particulares subvencionados ubicados en zonas rurales que tienen una matrícula igual o inferior a 17 alumnos. La definición de ruralidad estipulada en la normativa considera: (i) establecimientos ubicados a más de 5 kilómetros del límite urbano más cercano, salvo que existan accidentes topográficos importantes u otras circunstancias permanentes derivadas del ejercicio de derechos de terceros que implican el paso y obliguen a un rodeo superior a esta distancia o que esté ubicado en zonas de características especiales; y (ii) establecimientos ubicados en comunas cuya población total no exceda de 5.000 habitantes y su densidad poblacional sea igual o inferior a 2 habitantes por kilómetro cuadrado, de acuerdo a los datos del último censo de población y vivienda publicado por el Instituto Nacional de Estadísticas.

La certificación de los establecimientos que reciben esta subvención es dictaminada por las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI) respectivas.

Periodicidad de pago

Esta subvención se paga mensualmente a los sostenedores de establecimientos educacionales que cumplen los requisitos mencionados.

Forma de cálculo y valores

La subvención de piso rural tiene un carácter basal por establecimiento, que se provee únicamente considerando la condición de ruralidad y la disposición de 17 o menos estudiantes matriculados, con montos diferenciados según la adscripción de los centros educativos a JEC.

Los valores de la subvención de piso rural en USE por establecimiento al año 2015 corresponden a los siguientes:

Cuadro 1.37. Subvención de piso rural

Tipo de establecimiento	**USE**
Establecimientos sin JEC rurales, con 17 o menos estudiantes matriculados	61,10443
Establecimientos con JEC rurales, con 17 o menos estudiantes matriculados	75,51964

Fuente: Decreto con Fuerza de Ley Nº 2 (Ministerio de Educación, 1998a).

Nota. Valor USE en pesos año 2015: $22.321,769.

Regulación sobre usos de recursos

El incremento por ruralidad de la subvención de escolaridad es de libre disposición en cuanto al uso de sus recursos. Desde el año 2016, su gasto debe enmarcarse dentro de los fines educativos que se presentaron anteriormente en el documento (cuadro 1.9).

SUBVENCIÓN DE REFUERZO EDUCATIVO

El año 1995, la Ley Nº 19.398 del Ministerio de Educación introduce la subvención de refuerzo educativo, destinada a establecimientos que realicen cursos de actividades pedagógicas de apoyo a los alumnos con rendimiento escolar deficiente, considerando preferentemente a centros educativos con un mayor nivel de riesgo social del alumnado, según el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE).[39]

Requisitos

De acuerdo al Decreto Nº 835 del año 1995 que reglamenta esta subvención, el mes de abril de cada año las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI) deben abrir una convocatoria oficial a los sostenedores para percibir estos recursos, quienes deben enviar a más tardar el mes de junio del año en curso un plan de reforzamiento para los alumnos focalizados que incluye los siguientes elementos: (i) la identificación del establecimiento; (ii) las metas de promoción y retención de estudiantes para el año; (iii) el número de horas de refuerzo educativo, el calendario de realización y los lugares en que se dictarán; (iv) el número de alumnos y alumnas beneficiados;)v) los cursos y asignaturas en que se desarrollará el plan; y (vi) los objetivos y actividades del plan.

La selección de los colegios recae en las SEREMIs, obedeciendo a criterios de distribución regional que se formulan según el mayor riesgo social de las poblaciones atendidas, los menores niveles de rendimiento escolar y los más altos indicadores de repitencia y abandono escolar en los dos años anteriores. Junto con ello, el documento decreta que el número de alumnos participantes de cada centro no podrá ser superior

[39] El índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) es elaborado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB). Éste indicador -que se utiliza como criterio de focalización de los alumnos- se construye a partir del SINAE que corresponde a una metodología de medición de la condición de vulnerabilidad a partir de insumos de distintas fuentes de información. En particular, éste considera (i) encuestas de vulnerabilidad JUNAEB; (ii) sistema de afiliación de salud; (iii) pertenencia a un programa de la red SENAME –que se encarga de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, y de jóvenes de entre 14 y 18 años ante el sistema judicial; (iv) pertenencia al programa Chile Solidario o al Ingreso Ético Familiar, que corresponden a componentes del Sistema de Protección Social que se dedican a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad; y (v) información del registro civil y de matrículas del MINEDUC, entre otros. A partir de estas fuentes, se elaboran prioridades de atención según las desigualdades de la población escolar, con el fin de permitir la entrega de apoyos específicos que los alumnos requieran para terminar con éxito sus 12 años de escolaridad.

al 30% de la matrícula, aun cuando en el caso de centros educativos de no más de 150 alumnos, se puede autorizar un porcentaje mayor.

El Decreto estipula las asignaturas que pueden ser objeto de refuerzo dentro de las cuales se incorporan las siguientes: (i) en primer ciclo básico (1º a 4º) sólo lenguaje y matemáticas; (ii) en segundo ciclo básico (5º a 8º), hasta dos asignaturas a elegir entre ciencias naturales, ciencias sociales, lenguaje y matemáticas -una de las cuales debe ser alguna de éstas dos últimas; iii) educación media, hasta tres asignaturas, sin considerar el área técnico artística, e incluyendo al menos a lenguaje y matemáticas. Asimismo, la normativa plantea que los cursos deben procurar la incorporación de metodologías activas y participativas con un uso de variados recursos de aprendizaje, y establece que las clases deben realizarse entre agosto y diciembre de cada año con una duración de tres meses, con un mínimo de dos horas y máximo de seis horas semanales por alumno.

Para recibir el pago, mientras dura la realización del plan de refuerzo, los sostenedores deben presentar dentro de los primeros 5 días del mes siguiente ante la SEREMI respectiva, un registro de la asistencia efectiva del mes anterior de los alumnos por curso, junto al número de días de clases y las horas de reforzamiento realizadas.

Periodicidad de pago

La subvención de refuerzo educativo se paga mensualmente entre los meses de agosto y diciembre en tanto se realicen los cursos descritos anteriormente.

Forma de cálculo y valores

El valor de la subvención de refuerzo educativo está fijado por hora de clase de apoyo realizada. El cálculo del monto por este concepto se realiza multiplicando el número de horas de refuerzo efectivamente realizadas en el mes por el número de alumnos que constituyen la asistencia promedio mensual.

Al año 2015, el valor por hora de la subvención de refuerzo educativo corresponde a 0,019 USE, lo que equivale a $424,11 pesos.

Regulación sobre usos de recursos

La subvención de refuerzo educativo tiene un destino específico de uso.

SUBVENCIÓN DE APOYO AL MANTENIMIENTO

El año 1997 se firmó la Ley Nº 19.532 que crea el régimen de Jornada Escolar Completa (JEC). Junto a las modificaciones mencionadas previamente que introdujo esta normativa, el cuerpo legal instala una subvención de apoyo al mantenimiento de los establecimientos, que tiene el objetivo de apoyar la adecuada conservación física de los establecimientos educacionales, su equipamiento, mobiliario y otros similares.

Requisitos

La subvención de mantenimiento se paga a todos los establecimientos municipales y particulares subvencionados que reciben financiamiento público.

Periodicidad de pago

La subvención de mantenimiento tiene un carácter anual, pagándose el mes de enero de cada año.

Forma de cálculo y valores

El valor de la subvención de mantenimiento –fijado en USE por alumno- varía según el nivel y modalidad de enseñanza (cuadro 1.38). El cálculo del monto se determina mediante la multiplicación del factor USE por nivel y modalidad de enseñanza, y la asistencia media promedio registrada por curso en los meses del periodo escolar del año inmediatamente anterior. Los valores de esta subvención consideran un monto de 1,8019 USE por alumno interno para establecimientos que ofrecen este servicio. En este caso, el cálculo considera el promedio mensual de estudiantes internos atendidos en el año anterior.

En el caso específico de los establecimientos sin Jornada Escolar Completa, el monto de la subvención corresponde al 50% de la de los centros que están adscritos a ésta. Además, si en un mismo local escolar funciona en jornada diurna más de un establecimiento del mismo o diferentes sostenedores, cada uno de ellos percibirá un 50% del pago total.

Los valores en USE por alumno de la subvención anual de apoyo al mantenimiento para centros con JEC vigentes al año 2015 se presentan en la tabla a continuación.

Cuadro 1.38. Factores y valores en pesos de la subvención anual de apoyo al mantenimiento por estudiante

Nivel y modalidad de enseñanza	USE	Valor en pesos ($)
Educación parvularia (1º y 2º NT) y general básica de 1º a 8º	0,51770	11.555,98
Educación especial diferencial	1,56740	34.987,14

Necesidades educativas especiales de carácter transitorio	1,56740	34.987,14
Educación media científico humanista	0,57920	12.928,77
Educación media técnico profesional agrícola y marítima	0,86880	19.393,15
Educación media técnico profesional industrial	0,67300	15.022,55
Educación media técnico profesional comercial y técnica	0,60140	13.424,31
Educación básica adultos	0,13620	3.040,22
Educación media adultos (hasta 25 horas)	0,31030	6.926,44
Educación media adultos (más de 26 horas)	0,39990	8.926,48
Educación básica adultos sin oficios – con Decreto 239	0,13620	3.040,22
Educación básica adultos con oficios – con Decreto 239	0,16425	3.666,35
Educación media adultos científico humanista – con Decreto 239	0,31030	6.926,44
Educación media adultos técnico profesional – con Decreto 239	1,80190	8.926, 48
Alumnos internos	1,80190	40.221,60

Fuente: Tabla de Valores de Subvenciones (Ministerio de Educación, 2015c).

Nota: Valor USE en pesos año 2015: $22.321,769.

Regulación sobre usos de recursos

La subvención de mantenimiento tiene un destino específico de uso.

SUBVENCIÓN PRO-RETENCIÓN

En 2003 se promulgó una reforma constitucional que establece la obligatoriedad de enseñanza media, introduciendo el desafío de pasar a los 12 años de escolaridad. En el marco del esfuerzo para responder a este desafío particularmente para estudiantes con mayores dificultades, la Ley Nº 19.873 del Ministerio de Educación del mismo año inaugura la subvención pro-retención, a ser pagada a sostenedores municipales y particulares subvencionados que acrediten matricular y lograr la permanencia de alumnos de 7º básico a 4º medio o que egresen de este último nivel y que pertenezcan al Programa Chile Solidario, de acuerdo con los resultados obtenidos en su Calificación Socioeconómica (CSE), determinados por el Ministerio de Desarrollo Social.

Requisitos

Para los efectos de esta subvención, los alumnos elegibles deben cursar entre séptimo básico y cuarto año medio o que egresen de este último nivel y que pertenezcan al Programa Chile Solidario, de acuerdo con los resultados obtenidos en su calificación socioeconómica, determinados por el Ministerio de Desarrollo Social.

De acuerdo al Decreto Nº 216 del año 2003, por retención de los alumnos matriculados se considera la permanencia de éstos como alumnos regulares del respectivo establecimientos escolar según las normas de su reglamento interno en torno a los requisitos de asistencia y rendimiento que exigen los planes y programas de estudios propios o del MINEDUC, las normas de evaluación y promoción escolar, las actividades extra programáticas y demás acciones curriculares orientadas al logro de los objetivos pedagógicos.

Para tener derecho a este pago, los sostenedores deben presentar ante el MINEDUC, a más tardar el día 31 del mes de marzo o el siguiente día hábil del año escolar en que los alumnos focalizados asistieron a clases, los siguientes antecedentes: (i) nómina de alumnos de los cursos entre 7º básico y 4º medio sujetos de la subvención; (ii) certificado de matrícula de los alumnos o licencia de enseñanza media, y copia del acta de registro de calificaciones y promoción escolar; (iii) fotocopia del certificado de nacimiento de los alumnos; (iv) declaración jurada del director del establecimiento que certifique la efectividad de la asistencia a clases de los alumnos durante el año escolar, que informe el rendimiento anual de cada uno de ellos y que dé cuenta de las actividades de reforzamiento efectuadas para su retención; (v) copia simple de la ficha escolar de cada alumno; y (vi) certificado oficial a cargo de la unidad donde se realiza el servicio militar o certificado médico que acredite la asistencia de enfermedad que le impidió asistir a clases, o certificado de defunción o el correspondiente a esta causa homologable (Ministerio de Educación, 2001b).

Periodicidad de pago

La subvención de pro-retención se entrega por una vez en el mes de abril de cada año.

Forma de cálculo y valores

La subvención de pro-retención se paga por alumno retenido y consta de cuatro tramos que diferencian según nivel de enseñanza de los estudiantes en cuestión. Los montos en pesos por alumno retenido de cada uno de los tramos se presentan en el cuadro 1.39.

Según consigna el Decreto Nº 216, en el caso de que durante el año escolar el alumno sujeto de pago se cambie de establecimiento, el pago se efectúa al sostenedor en cuyo centro educativo el estudiante haya permanecido matriculado más tiempo durante el periodo considerado. Si el cambio de establecimiento se produce al término del año escolar y el alumno se matricula en otro centro, la subvención se paga al sostenedor de la institución donde el estudiante asistió a clases durante el año anterior al cobro. Los

alumnos causantes del pago anual pueden repetir de curso, sin que el sostenedor pierda el derecho a percibir la subvención, salvo en caso de que la repitencia del alumno se produzca por inasistencia injustificadas, a partir del cual no procede el pago de la subvención.

Cuadro 1.39. Valores en pesos de la subvención pro-retención por alumno según tramo

Tramos	**Valores en pesos por alumno**
Primer tramo: sostenedores que han retenido alumnos de 7º y 8º de enseñanza básica, hayan sido o no promovidos al curso superior.	$89.816
Segundo tramo: sostenedores que hayan retenido a alumnos de 1º y 2º medio de enseñanza media, hayan sido o no promovidos al curso superior.	$143.702
Tercer tramo: sostenedores que hayan retenido a alumnos de 3º y 4º medio de enseñanza media, hayan sido o no promovidos a 4º medio de enseñanza media o se hayan matriculado nuevamente en 4º medio por haber repetido de curso.	$179.625
Cuatro tamo: sostenedores que hayan retenido a alumnos de 4º año de enseñanza media y que hayan egresado satisfactoriamente de dicho curso.	$215.552

Fuente: Tabla de Valores de Subvenciones (Ministerio de Educación, 2015c).

Regulación sobre usos de recursos

La subvención pro-retención tiene un destino específico de uso.

INCREMENTO DE LA SUBVENCIÓN DE EDUCACIÓN ESPECIAL DIFERENCIAL

La legislación en materia de subvenciones había considerado desde su inicio y hasta el año 2007 a la modalidad de enseñanza de educación especial diferencial dentro de la tabla de factores de la USE de la subvención de escolaridad. El año 2007, bajo la Ley Nº 20.201 del Ministerio de Educación, se establecen cambios relevantes que son considerados un hito dentro de la política de financiamiento de la educación especial (Biblioteca del Congreso Nacional, 2010). Además de los mencionados con anterioridad, la normativa establece un incremento de la subvención de escolaridad de educación especial diferencial para establecimientos que atienden alumnos con discapacidad visual auditiva, disfasia severa, trastorno autista, deficiencia mental severa o con multidéficit, que sean atendidos en cursos de no más de 8 estudiantes.

Requisitos

Para acceder al incremento de la subvención por el concepto antes señalados, los sostenedores municipales y particulares subvencionados deben postular ante las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI) con un documento a ser presentado hasta el 31 de marzo del año, que incluye los siguientes elementos: (i) diagnóstico que acredita la discapacidad de los alumnos; (ii) copia del registro de asistencia que acredite que los cursos son de 8 alumnos; (iii) indicar si los centros educativos en que están matriculados los alumnos están adscritos a JEC; (iv) acreditar que el establecimiento cuenta con un Gabinete Técnico formado por al menos tres profesionales de distintas disciplinas relacionadas con las necesidades educativas que presentan los alumnos, y enviar la nómina del personal; (v) acreditar que los alumnos recibirán a los menos dos horas semanales de atención por parte del equipo multidisciplinario de forma individual o colectiva; y)vi) describir los lineamientos centrales de la propuesta curricular del establecimientos, contenida en el proyecto educativo institucional.

Para obtener el incremento, los estudiantes con las necesidades educativas antes mencionadas deben ser educados en cursos de no más de 8 estudiantes y se debe disponer de una evaluación diagnóstica de carácter integral e interdisciplinario, que están definidos con criterios específicos para cada tipo de necesidad educativa en el Decreto Nº 170 del Ministerio de Educación del año 2009.

Anualmente, el MINEDUC durante el mes de enero establece el número máximo de alumnos beneficiados de este incremento, su distribución regional, plazos de postulación y antecedentes que deben acompañar la solicitud. Los cupos para el año 2015 correspondieron a 10.000 estudiantes, distribuidos regionalmente según se presenta en el cuadro 1.40. Cabe dar cuenta que los alumnos que han percibido el incremento los años anteriores lo mantienen en los periodos siguientes.

Cuadro 1.40. Cupos regionales para el año 2015

Región	**Número de alumnos**
Región de Tarapacá	230
Región de Antofagasta	360
Región de Atacama	320
Región de Coquimbo	650
Región de Valparaíso	1.300
Región del Libertador Bernardo O'Higgins	700
Región del Maule	700
Región del Bío Bío	1.000
Región de la Araucanía	430

Región de Los Lagos	500
Región de Aysén	100
Región de Magallanes y la Antártica chilena	220
Región Metropolitana	2.990
Región de Los Ríos	400
Región de Arica y Parinacota	200
Total	1.0000

Fuente: Decreto Nº 33 (Ministerio de Educación, 2015d).

Periodicidad de pago

El incremento en la subvención de escolaridad para establecimientos que atienden a los alumnos descritos anteriormente se paga mensualmente junto a la subvención de escolaridad.

Forma de cálculo y valores

El incremento de la subvención corresponde a un monto en USE por alumno que distingue según la adscripción del establecimiento a la Jornada Escolar Completa. Al año 2015, el incremento corresponde a 4 USE en caso de que el centro no pertenezca a la JEC y a 4,51 USE en caso de que sí esté adscrito a la Jornada Escolar Completa. Este incremento se aplica sobre la subvención de escolaridad, multiplicando el factor USE correspondiente por la subvención base recibida.

SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL (SEP) (INCLUYE APORTE ADICIONAL Y EXTRAORDINARIO)

El año 2008 se promulgó la Ley Nº 20.248 del Ministerio de Educación que crea la Subvención Escolar Preferencial. La Ley de Subvención Escolar Preferencial introduce por primera vez una subvención diferenciada para estudiantes de mayor vulnerabilidad socioeconómica, a partir del reconocimiento de que se trata de una población más compleja y costosa de educar. La normativa original establece la subvención escolar preferencial por alumno prioritario de parvularia a educación básica. Estos niveles se expandieron a la enseñanza media el año 2011 a través de la dictación de la Ley Nº 20.550 del Ministerio de Educación. Además de la subvención por alumno prioritario, la Ley contempla un aporte adicional y extraordinario SEP para el financiamiento del diseño y ejecución de los Planes de Mejoramiento Escolar de los establecimientos emergentes y en recuperación.

Requisitos

Dentro del marco legal vigente al año 2015, la definición de la calidad de estudiantes prioritario –sujeto de esta subvención- se basa en distintos criterios, que incluyen: (i) alumnos cuya familia pertenece al sistema Chile Solidario;[40] (ii) alumnos cuya familia se encuentran dentro del tercio más vulnerable de familias que cuentan con una caracterización socioeconómica de su hogar; (iii) alumnos cuyos padres o apoderados están clasificados en el tramo A del Fondo Nacional de Salud;[41] y (iv) la consideración, en caso que no estén incluidos en los criterios anteriores, de los ingresos familiares del hogar, la escolaridad de la madre o padre, la condición de ruralidad del hogar y el grado de pobreza de la comuna de residencia.

La postulación de los sostenedores municipales y particulares subvencionados para ingresar al régimen de subvención escolar preferencial (SEP) se debe realizar el mes de agosto de cada año en la Secretaría Regional Ministerial de Educación (SEREMI) respectiva, para incorporarse a contar del inicio del año escolar o del día del mes siguiente a la resolución que apruebe el convenio, si dicha fecha fuese posterior a la primera. La SEREMI debe emitir pronunciamiento dentro del mes de octubre de los centros incorporados a SEP.

El proceso de ingreso a SEP incluye la firma de un Convenio de Igualdad de Oportunidades y de Excelencia Educativa, que tiene una duración de cuatro años. Por medio de este convenio, los sostenedores asumen la responsabilidad en torno a diversos elementos, tales como: (i) presentar anualmente al MINEDUC y a la comunidad escolar un informe relativo al uso de los recursos percibidos por concepto de subvención escolar preferencial y los demás aportes de la ley; (ii) acreditar el funcionamiento efectivo del consejo escolar, del consejo de profesores y del centro general de padres y apoderados; (iii) acreditar la existencia de horas docentes destinadas a cumplir la función técnico pedagógica en el establecimiento y asegurar el cumplimiento efectivo de las horas curriculares no lectivas; (iv) presentar al MINEDUC y cumplir con un Plan de Mejoramiento Educativo (PME) elaborado con la comunidad, que contemple acciones en cuatro áreas de la gestión; (v) establecer y cumplir las metas de efectividad de rendimiento académico de los alumnos, en especial de los prioritarios; (vi) señalar el monto de las subvenciones o recursos públicos que reciben los anualmente; (vii) informar a los padres y apoderados sobre la existencia de este convenio; (viii) cautelar que los docentes de aula presenten al inicio del año escolar una planificación educativa anual de los contenidos curricular; y (ix) contar con una malla curricular con actividades artística y/o culturales y deportivas que contribuyan a la formación integral de los alumnos. Este convenio puede ser renovado una

[40] El sistema Chile Solidario corresponde a un componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

[41] El Fondo Nacional de Salud (FONASA) corresponde a un seguro orientado a satisfacer las necesidades de salud de sus afiliados, entregando cobertura financiera de las prestaciones de salud en el sector público y privado. Los beneficiarios de FONASA se clasifican en cuatro tramos. El Tramo A incluye a las personas indigentes o carentes de recursos y causantes de subsidio familiar.

vez finalizados los cuatros años por periodos iguales, una vez que se ha realizado la rendición de la totalidad de las subvenciones y los aportes recibidos, y se ha gastado a lo menos el 70% de los recursos.[42]

Junto con la firma del Convenio, para impetrar la subvención, la normativa establece la obligatoriedad de parte de los sostenedores de los siguientes aspectos: (i) cumplir con eximir a los alumnos prioritarios de los cobros de financiamiento compartido; (ii) aceptar a los alumnos que postulen desde nivel de transición a sexto básico sin procesos de admisión que consideren el rendimiento del postulante o los antecedentes socioeconómicos de la familia; (iii) informar a los postulantes sobre el proyecto educativo y el reglamento interno; y (iv) retener en el establecimientos a los alumnos, sin que el rendimiento sea un obstáculo para la renovación de matrícula.

De manera de focalizar el apoyo y la entrega de recursos SEP, los establecimientos participantes de este régimen son clasificados en tres categorías de desempeño, siguiendo los criterios que se desarrollan en el cuadro a continuación.

Cuadro 1.41. Criterios de clasificación de establecimientos adscritos al régimen de Subvención Escolar Preferencial

El Decreto Nº 293 del año 2009 del Ministerio de Educación establece los criterios específicos para la clasificación de los establecimientos adscritos a SEP, dentro de los cuales figuran los siguientes:

Establecimientos Autónomos. Se trata de centros educativos que han mostrado sistemáticamente buenos resultados. En particular, deben cumplir los siguientes requisitos:

- Que su puntaje promedio como establecimiento en la prueba SIMCE sea mayor que el puntaje promedio del establecimiento situado en la mediana de rendimientos de su grupo de nivel socioeconómico similar.
- Que el porcentaje de alumnos sobre 250 puntos del SIMCE sea mayor que el porcentaje de alumnos sobre este puntaje que posee el establecimiento situado en la mediana de rendimientos de su grupo de nivel socioeconómico similar.
- Que el porcentaje de alumnos sobre 300 puntos del SIMCE sea mayor que el porcentaje de alumnos sobre este puntaje que posee el establecimiento situado en la mediana de rendimientos de su grupo de nivel socioeconómico similar.

Estos indicadores deben ocurrir en al menos dos mediciones de 4º básico, considerando las tres últimas aplicadas a nivel nacional.

Además, se consideran los siguientes indicadores complementarios, ponderando el valor de cada uno en los siguientes parámetros:

[42] El 2012 fue el año donde los primeros establecimientos que entraron a la SEP podían renovar sus convenios. Sin embargo, un alto número de sostenedores no estaban en condiciones de rendir el 70% de los recursos de la SEP. A través de la Ley Nº 20.550, se relajó este requerimiento, permitiendo la renovación de convenios a aquellos sostenedores que pudieran rendir al menos un 50% de los recursos de SEP. Asimismo, la ley permitió que en el cálculo de este porcentaje se consideraran gastos de hasta un 15% de la subvención en fines distintos a los establecidos en el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa.

	Sector Particular Subvencionado	Sector Municipal
Tasa de aprobación de alumnos	25%	25%
Tasa de retención de alumnos	25%	25%
Mejoramiento de condiciones de trabajo y adecuado funcionamiento de establecimientos	20%	17%
Integración de profesores, padres y apoderados en el proyecto educativo del establecimiento	15%	13%
Iniciativa o capacidad del establecimiento para incorporar innovaciones educativas y comprometer el apoyo de agentes externos en su quehacer pedagógico	15%	13%
Evaluación docente en el caso del sector municipal	-	7%

Estos indicadores se complementan con el promedio SIMCE, en proporción de 30 %y 70% respectivamente.

Establecimientos en recuperación. Se trata de establecimientos que han mostrado resultados educativos reiteradamente deficientes. En particular, son centros que reúnen las siguientes características:

- Que su puntaje promedio SIMCE sea inferior a 220 puntos, considerando las mediciones disponibles para el establecimiento.
- Que la proporción de alumnos sobre los 250 puntos del SIMCE sea inferior al 20% en alguna de estas mediciones disponibles para el establecimiento

Estos indicadores deben ocurrir en al menos dos mediciones de 4º básico, considerando las tres últimas aplicadas a nivel nacional.

Además, se consideran los siguientes indicadores complementarios, ponderando el valor de cada uno en los siguientes parámetros:

	Sector Particular Subvencionado	Sector Municipal
Tasa de aprobación de alumnos	25%	25%
Tasa de retención de alumnos	25%	25%
Mejoramiento de condiciones de trabajo y adecuado funcionamiento de establecimientos	20%	17%
Integración de profesores, padres y apoderados en el proyecto educativo del establecimiento	15%	13%

Iniciativa o capacidad del establecimiento para incorporar innovaciones educativas y comprometer el apoyo de agentes externos en su quehacer pedagógico	15%	13%
Evaluación docente en el caso del sector municipal	-	7%

Estos indicadores se complementan con el promedio SIMCE, en proporción de 30 y 70% respectivamente.

En esta categoría también se clasifican establecimientos emergentes que no entreguen su PME al MINEDUC en un plazo de un año desde la suscripción del Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, y aquellos que habiendo presentado un PME no lo aplican.

Establecimientos emergentes. Se trata de establecimientos que no han mostrado sistemáticamente buenos resultados. Así, se clasifican como centros emergentes los que no cumplen las condiciones de establecimientos autónomos ni en recuperación. También se clasifican en esta categoría los establecimientos nuevos que cuentan con menos de dos mediciones SIMCE y aquellos cuya matrícula sea insuficiente para efectos de realizar inferencias estadísticas confiables acerca de sus resultados educativos (menos de 20 alumnos que rinden la prueba).

Cabe señalar que esta categorización se encuentra en proceso de homologación con la ordenación de establecimientos que realiza la Agencia de la Calidad de la Educación, de la siguiente manera:

Categoría de Desempeño ACE	Clasificación SEP
Desempeño Alto	Autónomo
Desempeño Medio	Emergente
Desempeño Medio-Bajo	Emergente
Desempeño Insuficiente	En Recuperación

Fuente: Decreto Nº 293 (Ministerio de Educación, 2009c) y Orientaciones de Apoyo a la Gestión SEP (Ministerio de Educación, 2014d).

Periodicidad de pago

La subvención escolar preferencial por alumno prioritario, y los aportes adicionales y extraordinarios se pagan mensualmente.

Forma de cálculo y valores

La subvención escolar preferencial contempla un valor unitario mensual por alumno prioritario, expresado en USE, que varía según el curso en que esté matriculado el estudiante. La clasificación de los

establecimientos incide en la forma y los plazos en que se proveen los recursos SEP, pero no en el valor en USE por estudiante.

En primer lugar, los establecimientos autónomos reciben el 100% del valor SEP en USE. El monto de la subvención se calcula multiplicando el factor USE que corresponda (cuadro 1.42) por la asistencia media promedio de los alumnos prioritarios del nivel respectivo durante los tres meses precedentes al pago.

Cuadro 1.42. Factores USE por alumno de la subvención escolar preferencial de establecimientos autónomos al año 2015

Establecimientos autónomos		**Desde 1º NT de educación parvularia hasta 6º año de la educación general básica**	**7º y 8º básico**	**Enseñanza media**
SEP por alumno prioritario		1,694	1,129	1,129

Fuente: Tabla de Valores de Subvenciones (Ministerio de Educación, 2015c) y Orientaciones de Apoyo a la Gestión SEP (Ministerio de Educación, 2014d).

Nota: Valor USE en pesos año 2015: $22.321,769

En segundo lugar, los centros emergentes reciben el 50% del valor SEP en USE que perciben los establecimientos autónomos. No obstante, se incluye un aporte adicional SEP que considera que la suma de los recursos anuales que obtengan los establecimientos emergentes por alumno prioritario y el aporte adicional sea equivalente a lo que les correspondería recibir si estuvieran categorizados como autónomos. El monto de la subvención SEP y del aporte adicional se calcula multiplicando el factor USE que corresponda (cuadro 1.43) por la asistencia media promedio de los alumnos prioritarios del nivel respectivo durante los tres meses precedentes al pago.

Cuadro 1.43. Factores USE por alumno de la subvención escolar preferencial y aporte adicional de establecimientos emergentes al año 2015

Establecimientos emergentes		**Desde 1º NT de educación parvularia hasta 6º año de la educación general básica**	**7º y 8º básico**	**Enseñanza media**
SEP por alumno prioritario		0,847	0,5645	0,5645
Aporte adicional		0,847	0,5645	0,847

Fuente: Tabla de Valores de Subvenciones (Ministerio de Educación, 2015c) y Orientaciones de Apoyo a la Gestión SEP (Ministerio de Educación, 2014d).

Nota: Valor USE en pesos año 2015: $22.321,769.

En tercer lugar, los centros en recuperación perciben únicamente un aporte extraordinario, entregado en cuotas mensuales, iguales y sucesivas, cuyo monto anual es equivalente al de los establecimientos

autónomos y emergentes. El monto de la subvención se calcula multiplicando el factor USE que corresponda (cuadro 1.44) por la asistencia media efectiva de los alumnos prioritarios registrada en los meses del año escolar anterior.

Cuadro 1.44. Factores USE por alumno del aporte extraordinario de establecimientos en recuperación al año 2015

Establecimientos en recuperación	Desde 1º NT a 6º básico	7º y 8º básico	Enseñanza Media
Aporte extraordinario	1,694	1,129	1,129

Fuente: Tabla de Valores de Subvenciones (Ministerio de Educación, 2015c) y Orientaciones de Apoyo a la Gestión SEP (Ministerio de Educación, 2014d).

Nota: Valor USE en pesos año 2015: $22.321,769.

Regulación de uso de recursos

Desde su origen, la SEP introduce especificaciones rigurosas en torno al uso de los recursos. Éstas fueron fiscalizadas primero por el MINEDUC, y, luego por la Superintendencia de la Educación. El cuadro 1.45 detalla los usos permitidos de la SEP.

Cuadro 1.45. Uso de recursos de la subvención escolar preferencial

La Ley de Subvención Escolar Preferencial introduce especificaciones respecto del uso de los recursos percibidos, señalando que éstos deben destinarse exclusivamente a acciones dirigidas al Plan de Mejoramiento Escolar –en las áreas gestión del curriculum, de liderazgo escolar, de convivencia escolar y de gestión de recursos-, con especial énfasis en alumnos prioritarios, y a impulsar una asistencia técnico-pedagógica especial para mejorar el rendimiento escolar de los alumnos con bajo rendimiento académico.

Dentro de las acciones del PME en cada área se contemplan las siguientes:

- Área de gestión del currículo: fortalecimiento del proyecto educativo, mejoramiento de las prácticas pedagógicas, apoyo a los alumnos con NEE, mejoramiento de los sistemas de evaluación de los alumnos, modificación del tamaño de cursos o contar con profesores ayudantes, apoyos para alumnos rezagados en sus aprendizajes y desarrollo personal, giras y visitas a lugares funcionales al cumplimiento de los objetivos educativos.
- Área de liderazgo escolar: preparación y capacitación de equipos directivos, fortalecimiento del consejo de profesores, participación en el establecimiento de personalidades de la vida cultural y científica y de profesionales o dirigentes de la sociedad local o nacional, proyección de la escuela en la comunidad, fortalecimiento de la formación valórica y cívica de los alumnos.
- Área de convivencia escolar: apoyo psicológico y de asistencia social a los alumnos y sus familias, mejoramiento de la convivencia y gestión del clima escolar, fortalecimiento del consejo escolar, fortalecimiento de las familias y de los apoderados en el vínculo educativo y afectivo con los alumnos y la escuela, apoyo a los aprendizajes de los alumnos y contratación del personal idóneo para el logro de estas acciones.

- Área de gestión de recursos: Definición de una política de perfeccionamiento para los docentes destinada a fortalecer áreas del currículo en que alumnos han obtenido resultados insatisfactorios, Incentivo al desempeño de los equipos directivos, docentes y otros funcionarios del establecimiento, referidos a metas y resultados del PME, Fortalecimiento de los instrumentos de apoyo a la actividad educativa, como biblioteca escolar, computadores, internet, talleres, sistema de fotocopia y materiales educativos.

El año 2011, la Ley Nº 20.550 del Ministerio de Educación flexibiliza el uso de recursos, incluyendo aspectos como: (i) la contratación de docentes, asistentes de la educación y personal necesario para mejorar las capacidades técnico-pedagógicas de los establecimientos y para la elaboración, desarrollo, seguimiento y evaluación de los PME; y (ii) el aumento en la contratación de horas de personal docente, asistentes y otros funcionarios y el incremento de sus remuneraciones. No obstante, se establece que estas contrataciones, incrementos y/o aumentos deben estar fundamentados en el PME, y no podrán superar 50% de los recursos que se obtengan a menos que se justifique un aporte mayor. Por último, esta normativa decreta que un 10% del total de recursos pueden ser administrados centralizadamente por los sostenedores que dispongan de dos o más centros educativos. En esta área, se incluyen recursos para la gestión administrativa financiera y/o técnica pedagógica de la unidad central de la red de centros educativos, debiendo orientar los gastos a la contratación de personal que gestione y administre la ejecución de los PME y/o los gastos de operación o funcionamiento que éstos generen. En cualquier caso, éstos deben estar relacionados directamente con los objetivos y actividades de los PME. Con todo, un ordinario de la Superintendencia de la Educación estipula expresamente que los recursos no pueden ser utilizados en: (i) la compra de bienes inmuebles, (ii) pagos de deudas previsionales, (iii) pago de asignaciones específicas, (iv) gastos de operación propios del sostenedor que no sean causados por la implementación directa del PME, (v) creación, ampliación o mantención de recintos escolares, y (vi) financiamiento de estudios de postgrado u otros conducentes a grados académicos (Superintendencia de la Educación, 2013).

Por último, la Ley Nº 20.550 establece que los recursos de la SEP deben ser administrados en una cuenta corriente única y exclusiva.

Fuente: Ley Nº 20.284 (Ministerio de Educación, 2008a), Ley Nº 20.550 (Ministerio de Educación, 2011b) y Ordinario Nº 0324 de Superintendencia de Educación (2013).

SUBVENCIÓN POR CONCENTRACIÓN DE ALUMNOS PRIORIOTARIOS

Junto a lo dispuesto anteriormente, la Ley Nº 20.248 de Subvención Escolar Preferencial incorpora la subvención por concentración de alumnos prioritarios matriculados en los establecimientos educacionales.

Requisitos

La obtención de la subvención por concentración sigue los mismos criterios de la subvención por alumno prioritario desarrollada en el punto anterior, teniendo derecho a este aporte los establecimientos que se incorporen y mantengan en el régimen de Subvención Escolar Preferencial.

Ahora bien, para determinar el porcentaje de alumnos prioritarios por nivel, se considera el promedio de la matrícula de los alumnos prioritarios de los distintos niveles incorporados a la SEP en relación al total de alumnos por nivel, registrada entre marzo y diciembre del año anterior.

Periodicidad de pago

La subvención por concentración de alumnos prioritarios se paga mensualmente.

Forma de cálculo y valores

La subvención por concentración tiene valores unitarios por alumno, expresados en USE, según tramos que se fijan de acuerdo al porcentaje de alumnos prioritarios de los establecimientos por nivel de enseñanza (cuadro 1.46). El monto mensual de esta subvención se determina multiplicando el factor USE según el rango de concentración que corresponda por la asistencia media promedio de los alumnos en los tres meses anteriores al pago.

El año 2015, los factores y valores en pesos estaban fijados de la siguiente manera.

Cuadro 1.46. Factores y valores en pesos de la subvención de concentración por alumno al año 2015

Tramos de concentración		Desde 1º NT hasta 4º básico	5º y 6º básico	7º y 8º básico	Enseñanza Media
60% o más	USE	0,30200	0,30200	0,20200	0,20200
	$	6.741,17	6.741,17	4.509,00	4.509,00
Entre 45% y menos 60%	USE	0,26900	0,26900	0,17900	0,17900
	$	6.004,56	6.004,56	3.995,60	3.995,60
Entre 30% y menos 45%	USE	0,20200	0,20200	0,13400	0,13400
	$	4.509,00	4.509,00	2.991,12	2.991,12
Entre 15% y menos 30%	USE	0,11800	0,11800	0,07800	0,07800
	$	2.633,97	2.633,97	1.741,10	1.741,10

Fuente: Tabla de Valores de Subvenciones (Ministerio de Educación, 2015c).

Nota: Valor USE en pesos año 2015: $22.321,769.

Regulación de uso de recursos

La regulación de uso de los recursos de esta subvención sigue los mismos criterios señalados en el cuadro 1.45.

MODIFICACIONES RECIENTES

En el año 2015 se promulgó la Ley Nº 20.845 de Inclusión Escolar, que regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. En materia de subvenciones, la normativa -manteniendo los requisitos, periodicidad de pago y fórmula de cálculos de la subvención por alumno prioritario antes establecidos- eleva los montos de los valores USE por alumno prioritario en un 20% y la expande a los estudiantes denominados preferentes, esto es, a alumnos que no tengan la calidad de prioritarios y cuyas familias pertenezcan al 80% más vulnerable del total nacional según la ficha de protección social antes mencionada. Así, los valores en USE para alumnos prioritarios y preferentes quedan fijados a contar del año 2016 de la siguiente manera.

Cuadro 1.47. Valores de la subvención escolar preferencial por alumno prioritario y preferente al 2016

	Desde 1º NT hasta 4º básico	**5º y 6º básico**	**7º y 8º básico**	**Enseñanza Media**
ALUMNOS PRIORITARIOS				
Establecimientos autónomos	2,0328	2,0328	1,3548	1,3548
Establecimientos emergentes	1,0164	1,0164	0,6774	0,6774
ALUMNOS PREFERENTES				
Establecimientos autónomos	1,0164	1,0164	0,6774	0,6774
Establecimientos emergentes	0,5082	0,5082	0,3387	0,3387

Fuente: Ley Nº 20.845 (Ministerio de Educación, 2015a).

Nota: Valor USE en pesos año 2016: $23.236,962

Junto con ello, la normativa incrementa los valores del aporte adicional SEP y del aporte extraordinario, de manera de alcanzar y coincidir con los nuevos montos de la subvención para alumnos prioritarios de centros autónomos. Así, desde el año 2016, los aportes adicionales quedan configurados según se presenta en el cuadro 1.48.

Cuadro 1.48. Valores en USE por alumno del aporte adicional y extraordinario

	Desde 1º NT a 6º básico	7º y 8º básico	Enseñanza Media
Aporte adicional	1,0164	0,6774	0,6776
Aporte extraordinario	2,0328	1,3548	1,3548

Fuente: Ley Nº 20.845 (Ministerio de Educación, 2015a).

Nota: Valor Use en pesos años 2016: $23.236,962

Finalmente, tal como se mencionó en la sección I de este capítulo, la Ley de Inclusión elimina gradualmente el Financiamiento Compartido de la Educación. Para avanzar en esta dirección, y suplir los recursos otrora allegados por esta vía, se crea un aporte de gratuidad para establecimientos gratuitos y sin fin de lucro, adscritos al régimen de Subvención Escolar Preferencial. Este último se fija en un valor unitario mensual por alumno de 0,45 USE, a ser pagado bajo el mismo mecanismo de cálculo por asistencia de la subvención base. No obstante, la norma establece que este aporte tendrá un valor de 0,25 el primer año de entrada en vigencia de la Ley (año 2016), con aumentos de 0,1 USE anuales hasta alcanzar el monto establecido.

REMUNERACIONES, ASIGNACIONES Y BONIFICACIONES AL PERSONAL EDUCATIVO

En paralelo a las distintas modificaciones en términos de las subvenciones a los establecimientos educacionales y sus estudiantes, la legislación en materia del personal que se desempeña en los centros educativos ha experimentado cambios desde la reforma de los años 80 en adelante.

El cuadro que sigue presenta los principales hitos en el tiempo de la fórmula de financiamiento del personal educativo.

Cuadro 1.49. Hitos de las remuneraciones, asignaciones y bonificaciones del personal educativo

Año	Hito	Normativa
1991	• Fijación de remuneraciones centralizadas de los profesores con cargo a la subvención de escolaridad. • Creación de la asignación de experiencia, de perfeccionamiento, de desempeño en condiciones difíciles y de responsabilidad directiva y técnico pedagógica.	Ley Nº 19.070
1993	• Introducción de la Unidad de Mejoramiento Profesional base y complementaria.	Ley Nº 19.278

1995	• Incorporación de la subvención por desempeño de excelencia. • Introducción de la subvención adicional especial (SAE). • Instalación de la subvención para asistentes de la educación y de la subvención adicional por internado para asistentes de la educación.	Ley Nº 19.410 Ley Nº 19.464
2001	• Creación de la asignación de excelencia pedagógica. • Incorporación de la bonificación especial para profesores encargados de escuelas rurales.	Ley Nº 19.715
2004	• Introducción de la asignación de desempeño individual y de la asignación de desempeño colectivo.	Ley Nº 19.933
2006	• Creación de la bonificación de reconocimiento profesional.	Ley Nº 20.158
2008	• Instalación de la subvención por desempeño de excelencia para asistentes de la educación.	Ley Nº 20.244
2014	• Introducción de la asignación por desempeño en condiciones difíciles para asistentes de la educación.	Ley Nº 20.799
2016	• Eliminación de la asignación de excelencia pedagógica, de la asignación por desempeño individual, de la asignación de perfeccionamiento y de la asignación en condiciones de desempeño difíciles. • Creación de la asignación de tramo de desarrollo profesional y de la asignación de reconocimiento a docentes que trabajan en establecimientos con alta concentración de alumnos prioritarios.	Ley Nº 20.230

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a leyes citadas.

A continuación, se describen detalladamente las distintas remuneraciones, asignaciones y bonificaciones al personal educativo vigentes al año 2015, incluyendo hacia el final sus modificaciones más recientes. Para cada una de ellas, se proveen antecedentes históricos, se describen sus requisitos, la periodicidad de los pagos, la forma de cálculo y la regulación en torno al uso de los recursos.

REMUNERACIÓN BÁSICA MÍNIMA NACIONAL (RBMN)

En 1991 se promulga la Ley Nº 19.070 -o Estatuto de Profesionales de la Educación-, que redefinió el régimen laboral de los profesores, (Mizala, 2007; Cox, 2003) y generó diversos cambios a nivel de las remuneraciones y asignaciones a los profesionales del sector. Una de las modificaciones más sustantivas incorporadas por la Ley Nº 19.070 corresponde a la incorporación del derecho de los profesionales de la educación del sector municipal y particular subvencionado a una remuneración básica mínima nacional (RBMN) para cada nivel del sistema educativo.

El valor de la RBMN se expresa en pesos por hora cronológica de trabajo, con precios diferenciados entre la educación parvularia, básica y especial, y la enseñanza media. El monto total por docente corresponde al producto del valor en pesos fijado por la legislación y al número de horas mensuales de contrato. Al año 2015, los valores por hora de la RBMN correspondían a $12.293 pesos hora en la enseñanza básica y $12.935 en la educación media. El valor de la RBMN se encuentra afecta a incremento de zona, según la ubicación geográfica de los establecimientos en los cuales laboran los profesores (cuadro 1.34). Los montos de la RBMN se reajustan en base a los cambios en los salarios de los funcionarios públicos que se estipulan anualmente en base a negociaciones entre el Ministerio de Hacienda y las asociaciones y gremios del sector.

La RBMN se financia con la subvención de escolaridad que reciben los sostenedores por la provisión del servicio educativo y se deben reajustar cada vez y en el mismo porcentaje de la USE. Además, la RBMN es un indicador de referencia para algunas de las asignaciones que se presentan más adelante.

ASIGNACIÓN DE EXPERIENCIA

La Ley Nº 19.070 del año 1991 introdujo una asignación de experiencia para los docentes del sector municipal por sus años de servicio en educación.

Requisitos

Para recibir la asignación de experiencia, los profesores del sector municipal deben acreditar ante el MINEDUC por medio de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación sus años de servicio profesional. Para esto, los sostenedores municipales deben presentar una solicitud ante la institución, que incluya los datos básicos de la nómina de personal de su dependencia (Decreto Nº 264 de 1991). El tiempo servido por los profesores puede ser informado por los mismos gestores o bien con la presentación de certificados, contratos o finiquitos de sus antiguos empleadores.

Periodicidad de pago

La asignación de experiencia tiene una periodicidad de pago mensual.

Forma de cálculo y valores

La asignación de experiencia consiste en un porcentaje de incremento que se aplica sobre la RBMN según los años de servicio de cada profesional. De acuerdo a la normativa vigente al año 2015, el aumento de la RBMN por esta asignación corresponde a un 6,76% por los dos primeros años de servicio y de 6,66% por

cada dos años adicionales (bienios), debidamente acreditados, y con un tope y monto máximo de 100% de la RBMN para aquellos profesores que totalicen 30 años de servicio.

Regulación de uso de recursos

La asignación tiene un destino específico de uso.

ASIGNACIÓN DE PERFECCIONAMIENTO

La asignación de perfeccionamiento se incorpora el año 1991 por medio la Ley Nº 19.070, con el objetivo de incentivar la superación técnico profesional de los educadores del sector municipal.

Requisitos

La asignación de perfeccionamiento corresponde a los profesionales que cumplan con el requisito de haber aprobado programas, cursos o actividades de perfeccionamiento de postítulo o de postgrado académico, provistos por el Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógicas (CPEIP),[43] por instituciones de educación superior o bien por otras instituciones públicas o privadas que estén debidamente acreditadas ante el CPEIP en el Registro Público Nacional de Perfeccionamiento.[44]Estos cursos excluyen aquellos conducentes a menciones que dan derecho a la recepción de la Bonificación de Reconocimiento Profesional que se presenta más adelante. El perfeccionamiento de los docentes se debe acreditar mediante certificados de las instituciones pertinentes, a ser reconocidas por el sostenedor mediante un acto formal (Decreto Nº 453 – Ministerio de Educación Pública, 1992b).

El Decreto Nº 214 del año 2001 introduce que los cursos, programas o actividades perfeccionamiento que se consideran en el cálculo de la asignación deben mantener un grado de relación con la función de la educación que el docente desempeñe, cuestión que debe ser estipulada por escrito por el sostenedor. De acuerdo al Decreto, existe una relación total cuando: (i) existe correspondencia entre los contenidos del curso, programa o actividades de perfeccionamiento consignados en el Registro Público Nacional de Perfeccionamiento y la función contratada del profesor, las tareas específicas que desarrolla y/o el sector y subsector de aprendizaje atendido por el profesional de la educación,

[43] El Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigación Pedagógicas (CPEIP) es un organismo dependiente del Ministerio de Educación que colabora con la formación y desarrollo profesional de los educadores. Desde el año 2016 bajo la Ley Nº 20.903, el CPEIP se instala como la institución central a cargo de la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Docente.

[44] El Registro Público Nacional de Perfeccionamiento es mantenido por el CPEIP. Para estar inscritos en el registro, los cursos deben: (i) tener mínimo 20 horas pedagógicas; (ii) tener una evaluación en escala de 1 a 7; (iii) tener mínimo 80% de asistencia en los cursos presenciales; (iv) ser impartidos por el CPEIP, por una institución de educación superior autónoma o por una institución acreditada por el CPEIP; y (v) ser inscrito a lo menos con 40 días de anticipación (Sitio web CPEIP http://buscacurso.mineduc.cl/consultacursocpip-web/locals/pdf/aregistrop.pdf).

; y/o (ii) cuando los cursos están orientados a cumplir las políticas que implemente directamente o por medio de terceros el MINEDUC o un municipio dentro de su Plan de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM).

Periodicidad de pago

La asignación de perfeccionamiento tiene una periodicidad de pago mensual.

Forma de cálculo y valores

El monto de la asignación de perfeccionamiento corresponde a un porcentaje de hasta 40% de la RBMN para los docentes que cumplan con los requisitos mencionados anteriormente.

Para determinar el incremento específico a ser percibido, se realiza una asignación del puntaje que le corresponde a los profesionales, que considera el número de horas de perfeccionamiento de los cursos, programas o actividades de perfeccionamiento de postítulo, el grado académico de las actividades de perfeccionamiento de postgrado y el nivel de los cursos, programas o actividades de perfeccionamiento (cuadro 1.50).

El porcentaje de la asignación, según consigna el Decreto Nº 214, se determina de la siguiente forma: (i) se suman las horas de los distintos cursos, programas o perfeccionamiento de post-título del mismo nivel que se hayan reconocido; (ii) al total de horas acumuladas por cada nivel, se le resta el número de horas inicial del tramo donde se ubica el número de horas acumuladas que tenga el profesional de la educación según el cuadro 50; (iii) el resultado de la resta anterior, se multiplica por el factor del tramo y nivel correspondiente de la cuadro 1.50.,(iv) al producto de esta multiplicación, se suma el puntaje mínimo del tramo correspondiente, obteniéndose así el puntaje por nivel de los cursos o programas básicos o intermedios o actividades de perfeccionamiento de post-título; (v) luego, se suman los puntajes obtenidos por cada nivel; (vi) al resultado de la operación anterior, se suma el puntaje o los puntajes asignados al o los grados académicos si los hubiese; (vii) el resultado de la suma precedente se multiplica por el número de bienios que tenga reconocidos el profesional de la educación; y (viii) el resultado se divide por 15, que corresponde al número máximo de bienios que se pueden reconocer.

Cuadro 1.50. Puntajes para cálculo de asignación de perfeccionamiento

Puntaje	Nivel Básico		Nivel Intermedio		Nivel Avanzado		
					Postítulos		Posgrados
	N º Horas acumuladas	Factor	N º Horas acumuladas	Factor	N º Horas acumuladas	Factor	

(Mínimo - Máximo)	(Desde - Hasta)		(Desde - Hasta)		(Desde - Hasta)		
5 - 7	240 - 349	0,0183					
8 - 10	350 - 539	0,0106	280 - 431	0,0132			
11 - 13	540 - 799	0,0077	432 - 639	0,0097			
14 - 16	800 - 1199	0,0050	640 - 1019	0,0053			
17 - 18	1200 - 1499	0,0033	1020 - 1274	0,0039	640 - 1000	0,0028	
19 - 20	1500 - 1899	0,0025	1275 - 1614	0,0029	1001 - 1499	0,0020	
21 - 22	1900 - 2199	0,0033	1615 - 1869	0,0039	1500 y más	0,0000	
23 - 24	2200 - 2399	0,0050	1870 - 2159	0,0035			
25 - 26	2400 - 2599	0,0050	2160 - 2339	0,0056			
27 - 28	2600 - 2799	0,0050	2340 - 2519	0,0056			
29 - 30	2800 - 2999	0,0050	2520 - 2699	0,0056			
31 - 32	3000 - 3249	0,0040	2700 - 2924	0,0045			
33 - 34	3250 - 3449	0,0050	2925 - 3104	0,0056			
35 - 36	3450 - 3649	0,0050	3105 - 3284	0,0056			
37 - 38	3650 - 3849	0,0050	3285 - 3464	0,0056			
39 - 40	3850 - 4000	0,0067	3465 - 3600	0,0074			
40	4001 y más	0,0000	3601 y más	0,0000			
28							Licenciatura
32							Magister
36							Doctorado

Fuente: Decreto Nº 214 (Ministerio de Educación, 2001b) publicado en diario oficial http://scap.mineduc.cl/docs/decreto%20214.doc.

Regulación de uso de recursos

La asignación tiene un destino específico de uso.

ASIGNACIÓN DE DESEMPEÑO EN CONDICIONES DIFICILES

La Ley Nº 19.070 del año 1991 instala una asignación de desempeño en condiciones difíciles, para profesionales de la educación de establecimientos municipales y particulares subvencionados, que ejercen sus funciones en establecimientos calificados como de desempeño difícil.

Requisitos

Para percibir esta asignación los profesionales deben trabajar en centros educativos de desempeño difícil. Por desempeño en condiciones difíciles, la legislación considera a las siguientes situaciones: (i) aislamiento geográfico y ruralidad; (ii) de particular condición de la población atendida; y (iii) de especial menoscabo (cuadro 1.51).

Cada sostenedor debe postular ante la Secretaría Regional Ministerial de Educación (SEREMI) respectiva los establecimientos que pueden tener derecho a percibir esta asignación. En la postulación, según el Decreto Nº 292 de 2003, los sostenedores deben presentar un formulario con antecedentes de los centros educativos y una ficha de presentación del administrador.

Las SEREMIs determinan cada dos años los establecimientos objeto de la clasificación de desempeño difícil, definiendo grados de dificultad específicos, según criterios objetivos a nivel regional y nacional, precisados en el Decreto en cuestión (cuadro 1.51).

Periodicidad de pago

La asignación de desempeño en condiciones difíciles tiene una periodicidad de pago mensual. El beneficio tiene una duración de dos años, momento en el cual las SEREMI reestablecen la nómina de centros educativos en esta condición.

Forma de cálculo y valores

El valor de la asignación de desempeño en condiciones difíciles puede alcanzar desde un 4% hasta el 30% de la RBMN.

El cálculo específico del incremento se realiza según el siguiente proceso: (i) a partir de los criterios e indicadores de desempeño en condiciones difíciles se determina un puntaje para cada establecimiento (cuadro 1. 51); y (ii) los centros de cada región se ordenan según dicho puntaje de mayor a menor, llegándose a la determinación de un porcentaje de asignación para cada uno de ellos. El Decreto estipula que los establecimientos rurales se miden de acuerdo a los criterios de aislamiento geográfico y ruralidad, y condiciones de la población atendida, mientras que los centros urbanos por medio de los indicadores de condiciones de la población atendida y especial menoscabo. Dentro de este proceso, se permite que

las SEREMI -según la realidad de cada región- puedan agrupar establecimientos con puntajes diferentes para otorgarles una misma asignación (Ministerio de Educación, 2003c).

Cuadro 1.51. Criterios e indicadores de puntajes para clasificación de establecimientos en condiciones difíciles

Criterios	Indicadores	Puntajes	
Aislamiento geográfico y ruralidad	Distancia a la ciudad de referencia: cantidad de kilómetros que constituye la distancia total del camino recorrido entre el establecimiento y la ciudad de referencia.	Menos de 5 km	0
		5,1 a 25 km	5
		25,1 a 70 km	10
		50,1 a 75 km	15
		75,1 a 100 km	20
		100,1 a 130 km	25
		Más de 130 km	30
	Tipo y condiciones de vías de acceso: se determina de acuerdo a las características del camino entre el establecimiento y la ciudad de referencia.	Camino pavimentado con escasa dificultad	0
		Camino no pavimentado o asfaltado con escasa dificultad	6
		Camino pavimentado difícil	12
		Camino no pavimentado o asfaltado difícil	18
		Combinación camino terrestre y no terrestre	24
		Sólo vía aérea, marítima o fluvial	30
	Tipo y frecuencia de transporte público: medio usado para trasladarse y frecuencia de viaje de los sistemas de transporte disponibles para conectar el establecimiento con la ciudad de referencia.	Transporte público motorizado por tierra con restricción horaria menor	0
		Transporte público motorizado por tierra con mediana restricción horaria	10

		Transporte público motorizado por tierra con alta restricción horaria	20
		Transporte público motorizado por agua o aire	25
		Combinación de transporte motorizado y no motorizado obligatorio	30
	Condición de residencia del profesor: obligación que tiene el profesor de residir en el lugar donde está ubicado el establecimiento.	No está obligado a residir en el lugar donde está ubicado el establecimiento	0
		Está obligado a residir en el lugar donde está ubicado el establecimiento y se proporciona vivienda	10
		Está obligado a residir donde está ubicado el establecimiento y se proporciona vivienda para algunos docentes	20
		Está obligado a residir donde está ubicado el establecimiento y no se proporciona vivienda	30
	Número de docentes y cursos combinados multigrados.	Polidocentes sin cursos combinados multigrados	5
		Polidocentes con hasta el 50% de cursos combinados multigrados	10
		Polidocentes con más del 50% de cursos combinados multigrados	15
		Tridocentes	20
		Bidocentes	25
		Unidocentes	30

Condiciones de la población atendida	Índice de vulnerabilidad.	0 a 10%	0
		10,1 a 20%	10
		20,1 a 30%	20
		30,1% a 40%	35
		40,1 a 60%	50
		60,1 a 80%	60
		Sobre 80%	70
	Tipo de los alumnos atendidos por el establecimiento: incidencia que tienen los alumnos o comunidades biculturales y bilingües y alumnos integrados en relación a la matrícula total del establecimiento.	0 a 1%	0
		1,1 a 5%	10
		5,1 a 10%	15
		10,1 a 20%	20
		20,1 a 30%	30
		Sobre 30%	40
	Situación domiciliaria de los alumnos: incidencia que tienen los alumnos provenientes de internos, hogares estudiantiles, residencias familiares, hogares de menores, recintos de reclusión y otras instituciones semejantes, en relación a la matrícula total del establecimiento.	0 a 2% de la matrícula	0
		2,1 a 6% de la matrícula	10
		6,1 a 10% de la matrícula	15
		10,1 a 15% de la matrícula	20
		15,1 a 20% de la matrícula	30
		Sobre 20% de la matrícula	40
		Para alumno de hogares de menores y recintos de reclusión, se aplica:	
		0 a 2% de la matrícula	20
		2,1 a 10% de la matrícula	30
		Sobre 10% de la matrícula	40
Especial menoscabo	Promedio de alumnos por curso: determinado a partir de la información de matrícula.	Hasta 20 alumnos	0
		Entre 21 y 25 alumnos	5

		Entre 26 y 30 alumnos	10
		Entre 31 y 35 alumnos	20
		Entre 36 y 40 alumnos	30
		Sobre 40 alumnos	40
		En el caso de establecimientos de educación especial diferencial se aplica:	
		Hasta 4 alumnos	25
		Entre 5 y 6 alumnos	30
		Entre 7 y 8 alumnos	35
		Sobre 8 alumnos	40
		En el caso de establecimientos que imparten sólo educación de adultos, incluyendo escuelas cárceles, se aplica:	
		Hasta 10 alumnos	15
		Entre 11 y 15 alumnos	20
		Entre 16 y 20 alumnos	25
		Entre 21 y 25 alumnos	30
		Sobre 25 alumnos	40
	Tasa de denuncias por delitos: denuncias anuales por delitos en el año anterior a la postulación respecto de la población del subsector, cuadrante o comuna donde se ubica el establecimiento, expresada cada 1000 habitantes. Se considera la unidad más pequeña donde se ubica el centro escolar.	De 0 a 4%	0
		De 4,1 a 8%	5
		De 8,1 a 12%	10
		De 12,1 a 16%	15
		De 16,1 a 20%	20
		De 20,1 a 25%	25
		De 25,1 a 30%	30
		Sobre 30%	35

	Índice de pobreza de la comuna: porcentaje de pobres sobre el total de habitantes de la comuna donde se ubica el establecimiento.	De 0 a 10%	0
		De 10,1 a 16%	10
		De 16,1 a 22%	20
		De 22,1 a 28%	25
		De 28,1 a 34%	30
		De 34,1 a 40%	35
		Sobre 40%	40
	Nivel de dificultad del acceso al establecimiento urbano: condiciones que presenta el establecimiento para acceder a él con respecto al medio de transporte público colectivo y a la dificultad que presenta la vía de acceso peatonal.	*Jornadas diurnas*	
		Medio de transporte público llega entre 1 y 3 cuadras, vía peatonal sin dificultad	0
		Medio de transporte pública llega entre 4 y 6 cuadras, vía peatonal sin dificultad	5
		Medio de transporte pública llega a más de 6 cuadras, vía peatonal sin dificultad	10
		Medio de transporte pública llega entre 1 y 3 cuadras, vía peatonal con dificultad	20
		Medio de transporte pública llega entre 4 y 6 cuadras, vía peatonal con dificultad	25
		Medio de transporte pública llega a más de 6 cuadras, vía peatonal con dificultad	35
		Jornadas vespertinas y nocturnas	
		Medio de transporte pública llega entre 1 y 3 cuadras vía peatonal con dificultad	20
		Medio de transporte pública llega entre 4 y 6 cuadras, vía peatonal con dificultad	25

		Medio de transporte pública llega a más de 6 cuadras, vía peatonal con dificultad	35
		Escuelas y liceos cárceles	
		Establecimientos penitenciarios de baja complejidad	20
		Establecimientos penitenciarios de mediana complejidad	30
		Establecimientos penitenciarios de alta complejidad	35

Fuente: Decreto Nº 292 (Ministerio de Educación, 2003c).

Regulación de uso de recursos

La asignación tiene un destino específico de uso.

ASIGNACIÓN DE RESPONSABILIDAD DIRECTIVA Y TÉCNICO PEDAGÓGICA

El año 1991, La ley Nº 19.070 incorporó una asignación de responsabilidad directiva y técnico pedagógica para docentes que sirven cargos directivos en el sector municipal y particular subvencionado.

Requisitos

Estas asignaciones les corresponden a los profesionales de la educación que cumplen funciones docente-directivas. De acuerdo a la Ley Nº 19.070, por función docente-directiva se define aquella de carácter profesional de nivel superior que, sobre la base de una formación y experiencia docente específica para la función, se ocupa de lo atinente a la dirección, administración, supervisión y coordinación de la educación, y que conlleva una tuición y responsabilidades adicionales directas sobre el personal docente, paradocente, administrativo, auxiliar o de servicios menores, y sobre los alumnos.

Periodicidad de pago

Ambas asignaciones tienen una periodicidad de pago mensual.

Forma de cálculo y valores

Las asignaciones de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico-pedagógica alcanzan, de acuerdo a la normativa vigente al año 2015, un monto de 25% sobre la RBMN en el caso de los directores, de 20% en el caso de otros directivos y jefes de las unidades técnico pedagógicas (UTP)[45] y de 15% en el caso de otro personal de apoyo de las UTP. Los valores de la asignación varían según la matrícula de los establecimientos y, en el caso de los directores, existe una asignación adicional para quienes cumplen su función en centros educativos de alta concentración de alumnos prioritarios (cuadro 1.52).

El cuadro 1.52 presenta por porcentaje de la asignación para directores. El Decreto con Fuerza de Ley Nº 1 del Ministerio de Educación (1997a) estipula que los montos correspondientes a los otros directivos no pueden ser superiores a estos valores.

Cuadro 1.52. Asignación de responsabilidad directiva al año 2015

Matrícula	Todos los establecimientos	Alta concentración de alumnos prioritarios (60% o más)
150 o menos alumnos	No más de 25%	-
Más de 150 y menos de 400 alumnos	No más de 37,5%	-
Entre 400 y 799 alumnos	37,5%	37,5%
Entre 800 y 1199	75%	75%
1200 o más alumnos	100%	100%

Fuente: Decreto con Fuerza de Ley Nº 1 (Ministerio de Educación, 1997a).

Regulación de uso de recursos

La asignación tiene un destino específico de uso.

UNIDAD DE MEJORAMIENTO PROFESIONAL BASE Y COMPLEMENTARIA

El año 1993, la Ley Nº 19.278 instala para los docentes de enseñanza básica y media del sector municipal un incentivo económico denominado Unidad de Mejoramiento Profesional (UMP) base y complementaria. Desde el año 2007, la UMP base se extingue y se reemplaza por una bonificación de reconocimiento profesional (Ley Nº 20.158).

[45] La Unidad Técnico Pedagógica (UTP) es una figura particular vigente en los centros educativos del país. En general, la UTP mantiene la función de coordinación de la gestión curricular y pedagógica.

Requisitos

La UMP complementaria les corresponde a los profesores del sector municipal que tengan 12 o más años de servicio en educación.

Periodicidad de pago

Se trata de un bono de carácter mensual.

Forma de cálculo y valores

La UMP complementaria tiene montos fijados en pesos que se incrementan cada dos años de servicio (bienios). Los valores de la UMP vigentes al año 2015 para profesores con 30 o más horas cronológicas semanales de contrato se presentan en el cuadro 1.53. Para el cálculo de la UMP en el caso de profesionales con un número de horas inferior, el monto se determina de manera proporcional.

Cuadro 1.53. Valores de la UMP complementaria según años de servicio en 2015

Años de servicio	**Monto mensual complementario en pesos**
12 y 13 años	$441
14 y 15 años	$1.060
16 y 17 años	$1.679
18 y 19 años	$2.299
20 y 21 años	$2.918
22 y 23 años	$3.537
24 y 25 años	$4.157
26 y 27 años	$4.776
28 y 29 años	$5.396
30 años o más	$6.015

Fuente: Ley Nº 19.278 (1993).

Regulación de uso de recursos

La asignación tiene un destino específico de uso.

SUBVENCIÓN POR DESEMPEÑO DE EXCELENCIA

El año 1995 se aprueba la Ley Nº 19.410 que flexibiliza algunas disposiciones del Estatuto Docente del año 1991, e incorpora nuevas asignaciones, bonos o incentivos orientados a vincular el desempeño de los profesores con sus remuneraciones (Mizala, 2007). En esta línea, a partir del año 1996, se introduce la subvención por desempeño de excelencia, dirigida a proveer un incentivo salarial a los docentes de centros educativos con mejores desempeños relativos.

Requisitos

La subvención por desempeño de excelencia se entrega a sostenedores de establecimientos municipales y particulares subvencionados calificados de desempeño excelente.

Para la selección de los centros educativos de esta categoría, la Ley Nº 19.410 del Ministerio de Educación crea el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED). El SNED considera un conjunto de factores para la evaluación del desempeño de los establecimientos con distintos niveles de ponderación, dentro de los cuales se incluyen los siguientes: (i) efectividad (resultado educativo obtenido en relación con la población atendida), 37%; (ii) superación (diferenciales de logro educativo obtenidos en el tiempo por el establecimiento), 28%; (iii) iniciativa (capacidad del establecimiento para incorporar innovaciones educativas y comprometer el apoyo de agentes externos en su quehacer pedagógico), 6%; (iv) mejoramiento de las condiciones de trabajo y adecuado funcionamiento del establecimiento, 2%; (v) igualdad de oportunidades (accesibilidad y permanencia de la población escolar en el establecimiento educacional e integración de grupos con dificultades de aprendizaje), 22%; y (vi) integración y participación de profesores y profesoras, padres y apoderados, en el desarrollo del proyecto educativo del establecimiento, 5%.

El proceso de evaluación compara a los establecimientos de similares características y que enfrentan condiciones iguales. Así, previo a la evaluación, se construyen grupos de establecimientos comparables -grupos homogéneos- en cada región, al interior de los cuales se seleccionan los de mejor desempeño. La metodología para la construcción de grupos se basa en su clasificación según la zona geográfica, el nivel de enseñanza impartido y el nivel socioeconómico. Considerando los factores mencionados y la metodología descrita, se calcula un valor de índice SNED para cada establecimiento, que los ordena de mayor a menor al interior de cada grupo. Dentro de cada grupo, se considera como de desempeño de excelencia a los que obtienen los mayores puntajes en el índice, los cuales en el agregado no pueden representar más del 35% de la matrícula regional (Ministerio de Educación, 2013).

Periodicidad de pago

La asignación de desempeño de excelencia, contemplada a partir del SNED, se entrega en forma trimestral –acumulando los montos mensuales, en marzo, junio, septiembre y diciembre, por un periodo de dos años.

Forma de cálculo y valores

El valor de la subvención de desempeño de excelencia está fijado en USE por alumno, el cual al año 2015 corresponde a 0,2085 USE (equivalente a $4.645,09 pesos).

El cálculo del monto total se determina multiplicando el factor USE por la asistencia media trimestral de los estudiantes. Este monto varía según los resultados de los centros educativos. Por un lado, a los centros con mayores puntajes, que representen hasta el 25% de la matrícula regional, les corresponde el equivalente al 100% del valor de la subvención, mientras que, por otro lado, los establecimientos no considerados en el grupo anterior pero que representen hasta el 35% de la matrícula regional, reciben un 60% de su valor.

Regulación de uso de recursos

La normativa estipula explícitamente que la subvención de desempeño de excelencia debe destinarse íntegramente a los profesionales de la educación que se desempeñen en los establecimientos beneficiarios. Adicionalmente, la legislación introduce indicaciones respecto a la distribución de los recursos, la cual debe seguir el siguiente proceso: (i) el 90% debe dividirse por el número de horas cronológicas semanales de desempeño de los profesionales y el monto resultante se multiplica por el número de horas semanales de desempeño de cada profesional; (ii) el 10% restante de los recursos se debe destinar a otorgar incentivos especiales a los profesores que se destacaron notablemente en su desempeño (Ministerio de Educación, 1995b).

SUBVENCIÓN ADICIONAL ESPECIAL (SAE)

El año 1995, la Ley Nº 19.410 estableció la subvención adicional especial (SAE) con el objetivo de financiar el aumento de las remuneraciones de los profesores.

Requisitos

La subvención comprende a los profesores del sector municipal y particular subvencionado.

Periodicidad de pago

Esta subvención tiene una periodicidad de pago mensual.

Forma de cálculo y valores

La subvención adicional especial es un bono mensual para los docentes, que tiene valores expresados en USE por alumno distintos según el nivel y modalidad de enseñanza, y la adscripción del establecimiento a JEC (cuadro 1.54 y 1.55).

El cálculo del monto se determina a partir de la multiplicación del factor USE correspondiente y la asistencia media promedio trimestral de los estudiantes.

Los cuadros que siguen presentan los factores y valores vigentes al año 2015.

Cuadro 1.54. Factores USE y valores de subvención adicional especial (SAE) por alumno al año 2015

Nivel y modalidad de enseñanza	**Establecimientos sin JEC**		**Establecimientos con JEC**	
	USE	$	USE	$
Educación parvularia (1º y 2º NT)	0,0780	1.741,10	0,0857	1.912,98
Educación básica (1º a 6º)	0,0857	1.812,98	0,0857	1.912,98
Educación básica (7º y 8º)	0,0949	2.118,34	0,0949	2.118,34
Educación especial diferencial	0,2575	5.741,16	0,2572	5.741,16
Necesidades educativas especiales de carácter transitorio	0,2575	5.741,16	0,2572	5.741,16
Educación media científico humanista	0,1067	2.381,73	0,1067	2.381,73
Educación media técnico profesional agrícola y marítima	0,1689	3.770,15	0,1689	3.770,15
Educación media técnico profesional industrial	0,1268	2.830,40	0,1268	2.830,40
Educación media técnico profesional comercial y técnica	0,115	2.488,88	0,1115	2.488,88
Educación básica adultos	0,0583	1.301,36		
Educación media científico humanista y técnico profesional hasta 25 horas	0,0874	1.950,92		
Educación media científico humanista y técnico profesional con 26 o más horas	0,0874	1.950,92		

Fuente: Tabla de Valores de Subvenciones (Ministerio de Educación, 2015c).

Nota: Valor USE en pesos año 2015: $22.321,769.

Cuadro 1.55. Factores y valores de la subvención adicional especial (SAE) por alumno para modalidad de educación de adultos al año 2015

Planes según Decreto Nº 239	USE	Valor en pesos
Educación básica adultos 1º nivel sin oficio	0,0583	1.301,36
Educación básica adultos 2º y 3º nivel sin oficio	0,0583	1.301,36
Educación básica adultos 2º y 3º nivel con oficio	0,0583	1.301,36
Educación media HC adultos 1º y 2º nivel	0,0874	1.950,92
Educación media TP adultos agrícola marítima 1º nivel	0,0874	1.950,92
Educación media TP adultos agrícola marítima 2º y 3º nivel	0,0874	1.950,92
Educación media TP adultos industrial 1º nivel	0,0874	1.950,92
Educación media TP adultos industrial 2º y 3º nivel	0,0874	1.950,92
Educación media TP adultos comercial y técnica, 1º, 2º y 3º nivel	0,0874	1.950,92

Fuente: Tabla de Valores de Subvenciones (Ministerio de Educación, 2015c).

Nota: Valor USE en pesos año 2015: $22.321,769.

Regulación de uso de recursos

Esta subvención tiene un destino específico de uso, orientado al mejoramiento de las remuneraciones de los profesionales de la educación.

SUBVENCIÓN PARA ASISTENTES DE LA EDUCACIÓN

El año 1996, la Ley Nº 19.464 dispone de un incremento de remuneraciones para los asistentes de la educación que laboran en centros municipales y particulares subvencionados.

Requisitos

En términos de esta norma, se considera dentro del personal no docente –actualmente denominados asistentes de la educación- a actores que realizan el siguiente tipo de funciones: (i) de carácter profesional, no incluidas en la Ley Nº 19.070 o el Estatuto Docente; (ii) de paradocencia, que es aquella de nivel técnico complementaria a la labor educativa, dirigida a desarrollar, apoyar y controlar el proceso de enseñanza-

aprendizaje, incluyendo las labores de apoyo administrativas necesarias para el funcionamiento de los establecimientos; y (iii) servicios auxiliares, que comprenden labores de cuidado, protección, mantención y limpieza de los establecimientos, excluidas las que requieren de conocimientos técnicos específicos.

Periodicidad de pago

Esta subvención se entrega mensualmente a los sostenedores de los establecimientos municipales y particulares subvencionados.

Forma de cálculo y valores

La subvención para asistentes de la educación tiene un valor diferenciado para la modalidad de enseñanza regular y especial, fijado en USE por alumno. Al año 2015, los montos alcanzan a 0,0269 USE ($600,46 pesos) en educación parvularia, básica y media, y a 0,0813 USE ($1.1814,76) para la educación especial diferencial y necesidades educativas especiales transitorias.

El cálculo del monto se determina mediante el producto de los factores USE fijados por la normativa y la asistencia media trimestral de los estudiantes. Esta subvención está afecta a incrementos de zona (cuadro 1.34) y ruralidad (cuadro 1.35).

Regulación de uso de recursos

Esta subvención tiene un destino específico y la normativa señala explícitamente que se debe destinar íntegramente para el pago del incremento salarial (Ministerio de Educación, 1996).

SUBVENCIÓN ADICIONAL POR INTERNADO PARA ASISTENTES DE LA EDUCACIÓN

La Ley Nº 19.464 dictada el año 1996, junto a la creación de la subvención para asistentes de la educación, introduce una subvención por internado para estos actores.

Requisitos

La subvención adicional por internado corresponde a los asistentes de la educación que laboran en centros municipales y particulares subvencionados con servicio de internado para los estudiantes. Esta subvención sigue los requisitos establecidos a propósito de la subvención de internado general.

Periodicidad de pago

Esta subvención se entrega mensualmente a los sostenedores de los establecimientos municipales y particulares subvencionados que mantiene un servicio de internado.

Forma de cálculo y valores

La subvención de internado para los asistentes de la educación tiene valores en USE por alumno distintos según la región de ubicación de los establecimientos (cuadro 1.56).

El monto de la subvención se calcula en base al producto entre el factor USE por región y la asistencia mensual efectiva de los alumnos internos. En los meses no comprendidos del año escolar, se paga un 20% del promedio de los valores percibidos en el año escolar anterior. Esta subvención está afecta a incremento por zona (cuadro 1.34).

Cuadro 1.56. Factores USE y valores de la subvención de internado diario por alumno para asistentes de la educación al año 2015

Región	**USE**	**Valor en pesos**
Tarapacá	0,0029	64,73
Antofagasta	0,0029	64,73
Atacama	0,0029	64,73
Coquimbo	0,0029	64,73
Valparaíso	0,0034	75,89
Lib. Gral. Bernardo O'Higgins	0,0035	78,13
Maule	0,0038	84,82
Bio Bio	0,0033	73,66
Araucanía	0,0029	64,73
Los Lagos	0,0035	78,13
Aysén, Gral. Calos Ibáñez	0,0029	64,73
Magallanes y la Antártica Chilena	0,0035	78,13
Metropolitana	0,0036	80,36
De Los Ríos	0,0033	73,66

Arica y Parinacota	0,0029	64,73

Fuente: Tabla de Valores de Subvenciones (Ministerio de Educación, 2015c).

Nota: Valor USE en pesos año 2015: $22.321,769.

Regulación de uso de recursos

Esta subvención tiene un destino específico de uso.

ASIGNACIÓN DE EXCELENCIA PEDAGÓGICA (AEP)

La Ley Nº 19.715 promulgada el año 2001 incorpora nuevos ajustes salariales para los maestros y distintas asignaciones adicionales ligadas al desempeño profesional. Así, a partir de 2002, se crea la asignación de excelencia pedagógica (AEP) para profesores del sector municipal y particular subvencionado, que responde al objetivo de fortalecer la calidad educativa, de reconocer y destacar los méritos de los docentes de aula, favorecer la permanencia en el desempeño de las funciones y facilitar la identificación de quienes tengan conocimientos, habilidades y competencias de excelencia (Mizala, 2007).

Requisitos

Para seleccionar a los docentes con excelencia pedagógica, se desarrolla un proceso de evaluación anual –denominado proceso de acreditación – de carácter nacional y voluntario. Los requisitos para postular a esta acreditación, incluyen los siguientes: (i) desempeñarse como profesor de aula en establecimientos del sector municipal y particular subvencionado; (ii) estar contratado o designado por un mínimo de 20 horas de aula; (iii) contar con al menos un año de ejercicio profesional; y (iv) pertenecer a educación parvularia, primer ciclo, segundo ciclo, educación media, educación media técnica profesional y educación especial, que corresponden a los niveles con opción de acreditación.

El proceso de evaluación está basado en estándares de desempeño profesional desarrollados por el MINEDUC[46] y contempla la aplicación de dos instrumentos, como es el desarrollo de un portafolio AEP en el cual los postulantes deben presentar evidencias concretas de sus mejores prácticas del proceso de enseñanza-aprendizaje en el aula, y la rendición de una prueba de conocimientos disciplinarios y

[46] En particular, la evaluación se basa en el Marco para la Buena Enseñanza del MINEDUC que define en cuatro dominios las competencias y responsabilidades de los docentes en su trabajo diario. Dentro de estos dominios, que se desarrollan bajo criterios de ejercicio profesional (estándares), se incluyen i) preparación de la enseñanza; ii) creación de un ambiente propicio para el aprendizaje; iii) enseñanza para el aprendizaje de todos los estudiantes; iv) responsabilidades profesionales (Ministerio de Educación, 2008c).

pedagógicos. A partir de este proceso, se obtiene una acreditación que distingue distintos tramos de logro (cuadro 1.57).

Periodicidad de pago

Esta asignación es un beneficio económico que se paga de manera semestral durante los meses de julio y diciembre de cada año, en los cuales se acumulan los montos mensuales correspondientes. La asignación se provee por un periodo de cuatro años desde el mes de marzo del año de la postulación.

Forma de cálculo y valores

El proceso de acreditación distingue los siguientes tramos, que resultan de la combinación de los resultados en los dos instrumentos de evaluación, y que sirven como insumo para el cálculo de la asignación.

Cuadro 1.57. Tramos de acreditación asignación de excelencia pedagógica

		Desempeño en Prueba de Conocimientos Disciplinarios y Pedagógicos			
		A (Destacado)	B (Competente)	C (Suficiente)	D (Insuficiente)
Desempeño en portafolio	A (Destacado)	Acredita Tramo I	Acredita Tramo II	Acredita Tramo III	No Acredita
	B (Competente)	Acredita Tramo I	Acredita Tramo II	Acredita Tramo III	No Acredita
	C (Suficiente)	Acredita Tramo II	Acredita Tramo III	No Acredita	No Acredita
	D (Insuficiente)	No Acredita	No Acredita	No Acredita	No Acredita

Fuente: Resolución Exenta Nº 3.404 (Ministerio de Educación, 2014c).

Los montos de la asignación mensual para cada profesor se establecen de acuerdo al tramo de logro obtenido y las horas de aula de ejercicio semanal. Además, los docentes acreditados que se desempeñan en centros con una alta concentración de alumnos prioritarios (60% o más) reciben una asignación AEP incrementada en 40%.

Los montos en pesos de la asignación para jornadas de 44 horas se presentan en el cuadro 1.58. En el caso de jornadas inferiores a ésta, se calcula un monto proporcional a las horas de contrato que se disponga.

Cuadro 1.58. Montos de asignación de excelencia pedagógica

Tramos	Monto mensual jornada 44 horas semanales según concentración de alumnos prioritarios	
	Menor de 60%	**Mayor o igual a 60%**
Tramo I	$ 150.000	$210.000
Tramo II	$100.000	$140.000
Tramo III	$50.000	$70.000

Fuente: Resolución Exenta Nº 3.404 (Ministerio de Educación, 2014c).

Regulación de uso de recursos

La asignación tiene un destino específico de uso.

BONIFICACIÓN ESPECIAL PARA PROFESORES ENCARGADOS DE ESCUELAS RURALES

El año 2001, la Ley Nº 19.715 introdujo por primera vez una bonificación especial para profesores encargados de escuelas rurales.

Requisitos

La bonificación especial para profesores encargados se entrega a docentes que cumplen la función de dirección en escuelas rurales subvencionadas uni, bi y tridocentes[47] y que poseen una designación, contrato o desempeño de 44 horas cronológicas semanales para un mismo empleador o establecimiento. El requisito fundamental para percibir el bono es que los centros educativos no tengan un director y estén a cargo de un profesional de la educación que desempeñe funciones docentes, cuestión que debe estar constatada en el decreto de designación o contrato respectivo.

Para efectos del pago, los sostenedores deben entregar a las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (SEREMI) la nómina de establecimientos rurales con profesores encargados, junto con una lista del personal docente que labora en ellos, el número de horas de designación, contrato o desempeño que

[47] Las escuelas uni, bi o tri docentes corresponden a centros rurales multigrados, que educan a estudiantes de uno o más niveles de enseñanza en una misma sala de clases compartiendo un mismo docente.

tienen, y la identificación explícita del beneficiario de la bonificación. La Ley estipula que los sostenedores deben mantener actualizados los antecedentes sobre las escuelas y docentes que cumplen esta función (Ministerio de Educación, 2011a).

Periodicidad de pago

La bonificación se paga mensualmente.

Forma de cálculo y valores

Al año 2015, el monto de la bonificación mensual es de $56.531 pesos por 44 horas de contrato. En caso de que la función de profesor tenga una jornada inferior, la bonificación se entrega en un monto proporcional al número de horas de clases que realiza.

Regulación de uso de recursos

La bonificación tiene un destino específico de uso.

ASIGNACIÓN DE DESEMPEÑO INDIVIDUAL (AVDI)

El año 2004, la Ley Nº 19.933 crea la asignación de desempeño individual (AVDI) con el propósito de reconocer los méritos de los docentes destacados o competentes del sector municipal.

Requisitos

La AVDI es una consecuencia del sistema de evaluación docente del país,[48] y corresponde a un proceso voluntario de evaluación en una prueba de conocimiento disciplinarios y pedagógicos, para profesores que obtuvieron un nivel de desempeño destacado y competente en la evaluación docente. La prueba que comprende la AVDI se pueden rendir sólo una vez dentro de los 36 meses siguiente de la entrega de

[48] El sistema de evaluación del desempeño profesional docente se crea con la Ley Nº 19.961 del año 2004. Se trata un sistema de evaluación obligatoria para los profesores con funciones de aula de centros municipales, que tiene el objetivo de mejorar la labor pedagógica de los educadores y promover su desarrollo profesional continuo. Siguiendo al reglamento que la define (Decreto Nº 192 de 2004), la evaluación se basa en el Marco para la Buena Enseñanza y el proceso de evaluación incluye cuatro instrumentos: autoevaluación, portafolio de desempeño pedagógico (evidencia escrita y video de una clase), entrevista realizada por un evaluador par e informes de referencia de terceros. Cada profesor es evaluado cada cuatro años. Los resultados de la evaluación comprenden cuatro niveles de desempeño: destacado, competente, básico e insatisfactorio, los dos primeros con opción de postular a AVDI.

resultados de evaluación docente. Así, por ejemplo, al año 2015 únicamente pueden postular a AVDI los docentes evaluados los años 2012, 2013 y 2014 con desempeño destacado o competente, que no hayan rendido la prueba con anterioridad.

El instrumento de evaluación contempla la medición de conocimientos teóricos declarativos que los docentes deben manejar y que es construida a partir del marco curricular vigente. Además de los conocimientos de cada disciplina, la prueba incluye preguntas abiertas que miden los conocimientos pedagógicos de los profesores. Los resultados de la evaluación pueden ser: destacado, competente, suficiente.

Periodicidad de pago

La asignación se entrega trimestralmente en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre a los docentes, en los cuales se acumulan los montos mensuales correspondientes. Ésta tiene una vigencia de hasta 4 años.

Forma de cálculo y valores

El monto de la asignación mensual se calcula como un incremento sobre la RBMN que el docente esté percibiendo a la fecha de pago, con valores que varían según la combinación de los resultados de la evaluación docente y de la prueba AVDI, tal como se presenta en el cuadro 59. En caso de que el profesor se desempeñe en un establecimiento con alta concentración de estudiantes prioritarios (más de 60%), percibe una asignación incrementada en un 30%.

Cuadro 1.59. Valores de asignación de desempeño individual

		Resultados prueba AVDI		
		Destacado	**Competente**	**Suficiente**
Resultados Evaluación Docente	Destacado	25% de la RBMN	15% de la RBMN	5% de la RBMN
	Competente	15% de la RBMN	15% de la RBMN	5% de la RBMN

Fuente: Sitio web AVDI http://www.avdi.mineduc.cl/Home/beneficios

Regulación de uso de recursos

La asignación tiene un destino específico de uso.

ASIGNACIÓN DE DESEMPEÑO COLECTIVO

La Ley Nº 19.933 de año 2004 introduce la asignación de desempeño colectivo, que corresponde a un incentivo para equipos directivos formados por profesionales en funciones directivas o técnico-pedagógicas de colegios municipales y particulares subvencionados.

Requisitos

La asignación se dirige a equipos que ejercen funciones directivas o técnico-pedagógicas. Para fines de la asignación, se entiende por docente-directivo al director, subdirector e inspector general de un establecimiento, y por docentes técnico-pedagógicos al orientador, al jefe de la Unidad Técnico-Pedagógica, y a otros profesionales contratados para desarrollar funciones análogas.

Para postular a la asignación, se deben cumplir los siguientes requisitos: (i) ser profesional contratado para ejercer funciones docentes directivas o técnico-pedagógicas; (ii) pertenecer a establecimientos particulares subvencionados o municipales, con una matrícula superior a 250 estudiantes al mes de marzo del año respectivo, independientemente de su modalidad; y (iii) formalizar la postulación del equipo directivo a través de un Convenio de Desempeño Colectivo anual suscrito con el sostenedor del establecimiento y aprobado por los órganos territoriales del MINEDUC. El objetivo de los convenios es generar cambios en el establecimiento y comprometer una evolución o desarrollo organizacional en los distintos ámbitos de la gestión escolar –como liderazgo, gestión curricular, gestión de la convivencia y apoyo a los estudiantes, recursos y resultados. En términos formales, los documentos deben incluir un objetivo general, metas anuales, indicadores y medios de verificación de su cumplimiento.

De acuerdo al Decreto Nº 176 del Ministerio de Educación del año 2005, la evaluación del cumplimiento de parte de los convenios es realizada por los sostenedores, contra la entrega de evidencias y de un reporte de implementación de parte de los equipos directivos. Esta evaluación tiene por objetivo determinar el grado de cumplimiento de las metas prefijadas, y se realiza el mes de enero del año siguiente al de la suscripción del contenido. Con posterioridad a la evaluación, el sostenedor debe hacer entrega al MINEDUC de los resultados, incluyendo los medios de verificación y antecedentes que sustenten la evaluación realizada. Es deber del MINEDUC examinar los resultados y determinar si corresponde asignación. Únicamente tienen derecho a percibir la asignación, los profesionales de los equipos que hayan dado cumplimiento a las metas y que se hayan dedicado a la función al menos un mes durante el año del calendario escolar.

Periodicidad de pago

La asignación de desempeño colectivo tiene un carácter mensual y se entrega por un año de manera acumulada en un máximo de cuatro cuotas, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre.

Forma de cálculo y valores

Esta asignación corresponde a un incremento mensual de la RBMN según el grado de cumplimiento de las metas fijadas por los convenios. Así, este aumento tiene un valor de 10% sobre la RBMN si el cumplimiento de las metas supera el 75% y de 20% sobre la RBMN si éste es igual o mayor al 90% de cumplimiento.

Regulación de uso de recursos

La asignación tiene un destino específico de uso.

BONIFICACIÓN DE RECONOCIMIENTO PROFESIONAL

La Ley Nº 20.158 del Ministerio de Educación del año 2006 incorpora una bonificación de reconocimiento profesional por título y mención para docentes del sector municipal y particular subvencionado.

Requisitos

Para obtener este bono, los profesores deben acreditar ante el sostenedor estar en posesión de títulos profesionales o menciones que los habiliten para recibirla. En el caso del reconocimiento por título, ésos deben acreditar disponer de un título de profesor o educador otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocido por éste, con un programa de estudio de al menos 8 semestres y 3200 horas presenciales de clase. En el caso de las menciones, se debe certificar su asociación a un título y su correspondencia a un subsector de aprendizaje o nivel educativo. Además, se pueden validar cursos o programas con un mínimo de 700 horas de clases presenciales, e impartidos una universidad o institución de educación superior del Estado o reconocida por éste que tenga acreditación, que desarrollen programas regulares de formación inicial pedagógica y cuenten con un departamento, instituto o facultad en la disciplina del subsector del cual se trate. Si el profesor tiene más de una mención, se considera sólo una para este reconocimiento (Ministerio de Educación, 2006).

Periodicidad de pago

La bonificación de reconocimiento profesional se paga mensualmente.

Forma de cálculo y valores

El beneficio consiste en un monto fijo mensual por concepto de titulo (75%) y mención (25%) del profesor debidamente acreditados, y que se define proporcionalmente a las horas de contrato y con un tope de 30 horas.

Los valores del bono al año 2015 para 30 horas semanales se presentan en el cuadro 60. En el caso de que los profesores no tengan mención, se paga sólo la bonificación base, y en el caso que el profesional tenga una jornada de menos de 30 horas, el monto se determina con la proporción respectiva.

Cuadro 1.60. Valores de la bonificación de reconocimiento profesional (30 horas)

Concepto	**Valores en pesos mensual**
Base	$61.538
Mención	$20.514
Total	$82.052

Fuente: Ley Nº 20.158 (Ministerio de Educación, 2006)

Regulación de uso de recursos

La bonificación de reconocimiento profesional tiene un destino específico de uso y la normativa explicita que los recursos se deben dirigir exclusivamente a este pago mensual (Ministerio de Educación, 2006).

SUBVENCIÓN POR DESEMPEÑO DE EXCELENCIA PARA ASISTENTES DE LA EDUCACIÓN

Con el objeto de estimular el desempeño de los asistentes de la educación y reconocer su participación en el logro de la excelencia de los establecimientos definido por el Sistema Nacional de Evaluación Desempeño (SNED) (Biblioteca del Congreso Nacional, 2014), la Ley Nº 20.244 del Ministerio de Educación crea desde el año 2008 una subvención por desempeño de excelencia para el personal asistente de la educación de centros subvencionados, que trabajan en establecimientos categorizados como de alto desempeño.

Requisitos

Para percibir esta asignación, los asistentes deben trabajar en centros educativos evaluados con un desempeño de excelencia.

Periodicidad de pago

La asignación de desempeño de excelencia se entrega en forma trimestral, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, en los cuales se acumulan los montos mensuales. Esta asignación se entrega por un periodo de dos años.

Forma de cálculo y valores

El monto que reciben los sostenedores por esta subvención está fijado en USE por alumno, el cual al año 2015 corresponde a 0,0146 USE (equivalente a $325,90 pesos).

El cálculo de la subvención se realiza multiplicando el factor USE por la asistencia media trimestral de los estudiantes. Este monto varía según los resultados de los centros educativos. Por un lado, a los centros con mayores puntajes, que representen hasta el 25% de la matrícula regional, les corresponde el equivalente al 100% del valor de la subvención, mientras que, por otro lado, los establecimientos no considerados en el grupo anterior pero que representen hasta el 35% de la matrícula regional, reciben un 60% de su valor.

Regulación de uso de recursos

La normativa explícita que la totalidad de recursos se debe distribuir entre el personal asistente en proporción a su jornada de trabajo contratada (Ministerio de Educación, 2008b).

ASIGNACIÓN DE DESEMPEÑO EN CONDICIONES DIFÍCILES PARA ASISTENTES DE LA EDUCACIÓN

El año 2014, la Ley Nº 20.799 establece una asignación mensual de desempeño en condiciones difíciles para asistentes de la educación que realicen su función en centros educativos municipales y particulares de esta categoría.

Requisitos

Para percibir esta asignación, los asistentes deben trabajar en centros educativos de desempeño difícil.

Periodicidad de pago

La asignación de desempeño en condiciones difíciles tiene una periodicidad de pago mensual.

Forma de cálculo y valores

El monto mensual de la asignación corresponde a un 20% del valor mínimo de la hora cronológica vigente. A este monto, se le aplica el porcentaje que corresponda por establecimiento según las condiciones de desempeño difícil que presenten, y el monto resultante se multiplica por las horas semanales de la jornada de trabajo, con un límite de 44-45 horas.

Regulación de uso de recursos

La bonificación de reconocimiento profesional tiene un destino específico de uso.

MODIFICACIONES RECIENTES

En 2016 se promulgó la Ley Nº 20.903 que instala nuevo sistema de desarrollo profesional para los profesores del sector municipal, con aplicación gradual para el sector particular subvencionado –primero, de manera voluntaria entre los años 2017-2025, y luego de manera obligatoria a partir del año 2026.

En materia de remuneraciones y asignaciones, la normativa viene a superar parte de la complejidad de la estructura salarial vigente con anterioridad. En esta línea, la Ley mantiene la remuneración básica mínima nacional, la asignación por experiencia (aunque en un 50% del valor anterior, y subsumida dentro de la nueva asignación de tramo profesional), el incremento por zona, la bonificación de reconocimiento profesional, las asignaciones de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico-pedagógica, así como también la subvención por desempeño de excelencia. Al mismo tiempo, se eliminan la asignación de excelencia pedagógica (AEP), la asignación variable por desempeño individual (AVDI), la asignación de perfeccionamiento y la asignación en condiciones de desempeño difíciles.

En fusión o reemplazo de las asignaciones excluidas, la normativa introduce, en primer lugar, la asignación de tramo de desarrollo profesional (ATDP). Esta asignación se enmarca dentro del nuevo sistema de carrera docente creado por la ley, que definió cinco tramos, los tres primeros obligatorios y los dos últimos voluntarios. El detalle de este sistema se presenta en el cuadro 1.61.

Cuadro 1.61. Sistema de Desarrollo Profesional Docente

El sistema de desarrollo profesional inaugurado bajo la Ley Nº 20.903 considera una carrera de cinco tramos progresivos de avance. Dentro de estos, se consideran los siguientes:

- **Tramo profesional inicial**: aquel al que los profesionales ingresan por el solo hecho de contar con su título profesional, iniciando su ejercicio profesional e insertándose en una comunidad escolar.
- **Tramo profesional temprano:** etapa en la que los profesionales avanzan hacia la consolidación de la experiencia y competencias profesionales.
- **Tramo profesional avanzado:** etapa en que el docente ha logrado el nivel esperado de consolidación de sus competencias profesionales de acuerdo al Marco para la Buena Enseñanza.
- **Tramo experto I:** etapa voluntaria a la que pueden acceder los profesionales de la educación que se encuentren en el tramo profesional avanzado por al menos cuatro años y que cuenten con la experiencia, competencias y habilidades pedagógicas que les permitan ser reconocidos por un desempeño profesional sobresaliente.
- **Tramo experto II**: etapa voluntaria a la que pueden acceder los profesionales que se encuentren en el tramo anterior por al menos cuatro años y que cuenten con una trayectoria, competencias y habilidades pedagógicas que les permitan ser reconocidos como docentes de excelencia.

De acuerdo a la Ley, el CPEIP tiene la responsabilidad de administrar el sistema de reconocimiento y promoción del desarrollo profesional. La progresión en la carrera depende de los años de experiencia y del nivel de logro obtenido en: (i) un instrumento de evaluación de conocimientos específicos y pedagógicos atingente a la disciplina y nivel que imparte, que tiene categorías de logro A, B, C, D; y (ii) un portafolio de competencias pedagógicas, que evaluará la práctica docente de desempeño en el aula considerando sus variables de contexto, en el cual se pueden obtener las categorías de logro A, B, C, D y E. En base a los resultados en ambas evaluaciones, los profesores se encasillan inicialmente de la siguiente manera:

		Resultado Instrumento de Evaluación de Conocimientos Específicos y Pedagógicos			
		A	B	C	D
Resultados instrumentos portafolio	A	Experto II	Experto II	Experto I	Temprano
	B	Experto II	Experto I	Avanzado	Temprano
	C	Experto I	Avanzado	Temprano	Inicial
	D	Temprano	Temprano	Inicial	Inicial
	E	Inicial			

Fuente: Ley Nº 20.903 (Ministerio de Educación, 2016a).

La asignación mensual de tramo de desarrollo profesional se calcula en base a los siguientes componentes: (i) componente de experiencia – se aplica sobre la RBMN y consiste en un porcentaje de ésta correspondiente a un 3,38% en los dos primeros años de servicio y un 3,33% por cada dos años adicionales, debidamente acreditados, y con un tope y monto máximo de 50% de la RBMN para profesores con 30 años de servicio; (ii) componente de progresión – cuyo monto mensual depende del tramo en que se encuentre el docente y los bienios de experiencia profesional que tenga. Su valor máximo para contratos de 44 horas y de 15 bienios está definido según se muestra en el cuadro 1.62 y el valor de

contratos con menos de 44 horas y/o menor número de bienios se define de manera proporcional; y (iii) un componente fijo para los tramos avanzados y expertos, con montos proporcionales a las horas de contrato, independiente de los bienios.

El valor máximo para 44 horas del componente de progresión y fijo se presenta en el cuadro 1.62. Para jornadas menores, los montos se establecen de manera proporcional. La normativa estipula que esta asignación será de cargo del sostenedor para docentes en los tramos inicial y temprano mientras que en los siguientes niveles ésta será financiada por sostenedor hasta el valor correspondiente al tramo profesional temprano, debiendo el MINEDUC solventar la diferencia.

Cuadro 1.62. Asignación de tramo de desarrollo profesional

Tramos	**Componente progresión**	**Componente fijo**
Tramo inicial	$13.076	
Tramo profesional temprano	$43.084	
Tramo profesional avanzado	$86.714	$90.000
Tramo experto I	$325.084	$125.000
Tramo experto II	$699.593	$190.000

Fuente: Ley Nº 20.903 (Ministerio de Educación, 2016a).

En segundo lugar, con el fin de incentivar que los mejores profesores se desempeñen en contextos vulnerables, se crea una asignación de reconocimiento a docentes que trabajan en establecimientos de alta concentración de alumnos prioritarios del sector municipal y particular subvencionado. Esta asignación, de carácter mensual, equivale a un 20% de la asignación del tramo de desarrollo profesional más un monto fijo máximo de $43.726 para contratos de 44 horas o su proporción para docentes con menores horas de designación. Junto con ello, en establecimientos con una concentración de alumnos prioritarios igual o superior al 80%, los profesores de los tramos avanzado, experto I y II recibirán un monto fijo adicional mensual de $60.000 para contratos de 44 horas o su proporción para profesores con número de horas inferior. Por último, se consigna que los profesionales que se desempeñen en establecimientos ubicados en zonas rurales con una concentración de alumnos prioritarios inferior al 60% y mayor o igual al 45% tendrán derecho a una asignación igual al 10% de su respectiva asignación de tramo.

CAPÍTULO II

CASOS INTERNACIONALES

Liora Schwartz estuvo a cargo de la sistematización de los casos internacionales. Contribuyeron con estudios iniciales de casos internacionales Sean Corcoran, Sarah Cordes, Fabiana de Felicio, Chelsea Coffin, y Katherina Hruskovec.

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se describe cómo diferentes sistemas educativos se financian y responden a desafíos relacionados con la adecuación de los recursos, equidad y redistribución de éstos y su planificación y administración, de manera de levantar mejores prácticas y así alimentar recomendaciones y posibles mecanismos a implementar en Chile. Para ello, el capítulo realiza un análisis comparativo de cómo diferentes sistemas responden a las tres dimensiones de análisis que se utilizan a lo largo del estudio: (i) adecuación: ¿es adecuado el nivel actual de recursos para el funcionamiento del sistema?, (ii) equidad y redistribución: ¿la estructura actual de distribución de los recursos beneficia a quienes más lo necesitan?, y (iii) planificación y administración: ¿el sistema de cálculo y distribución de los recursos facilita la administración y planificación por parte de las unidades gestoras del gasto?

Los nueve sistemas de financiamiento de la educación seleccionados (la provincia de Ontario en Canadá, Estonia, los Países Bajos, tres estados de Estados Unidos – Carolina del Norte, Washington y Massachusetts-, Nueva Zelandia, Brasil y Colombia), buscan no sólo representar experiencias exitosas en términos del rendimiento de sus estudiantes, sino también diversidad en sus sistemas de financiamiento. La finalidad es ilustrar la variedad de formas en que algunos sistemas de financiamiento muy diferentes establecen mecanismos para asegurar el funcionamiento operacional de las escuelas, con consideraciones de calidad, de manera equitativa y facilitando la planificación y administración de los recursos.

El capítulo presenta un análisis comparativo en torno de las tres dimensiones principales del reporte. En el anexo II se presenta un detalle de los sistemas de financiamiento en cada uno de los casos considerados.

ADECUACIÓN DE RECURSOS

El concepto de adecuación se refiere a la existencia de recursos suficientes para responder a los requerimientos operacionales y de calidad del servicio educativo. Esta sección analiza cómo los sistemas seleccionados atienden a esta dimensión, respondiendo a las siguientes preguntas: ¿cómo se asegura el funcionamiento operacional de las escuelas en cada sistema? ¿Cómo responden estos sistemas a las necesidades especiales generadas por la menor escala de las escuelas pequeñas? ¿Existen mecanismos para asegurar que todas las escuelas cuentan con una planta mínima? ¿existen mecanismos para fomentar la calidad de las plantas de personal? ¿cómo se adecuan a las necesidades del alumnado? y ¿existen programas específicos para fomentar la calidad en el sistema?

¿CÓMO SE ASEGURA EL FUNCIONAMIENTO OPERACIONAL DE LAS ESCUELAS EN LOS SISTEMAS SELECCIONADOS?

Las fórmulas de financiamiento de la educación pueden seguir dos enfoques para estimar los costos de la educación: (i) basal, la cual asigna los recursos según establecimiento educativo y cantidad de personal docente y administrativo; (ii) per cápita, que considera el número de alumnos para determinar el financiamiento. En el primer caso, la fórmula busca asegurar completamente el funcionamiento operacional de la escuela, pero puede generar incentivos perversos en términos de eficiencia del gasto y falta de relación entre la cantidad de recursos y el número de estudiantes en el sistema. El segundo mecanismo, la asignación per cápita, fomenta la eficiencia y la atracción de estudiantes, pero tiene el riesgo de no entregar suficientes recursos, especialmente en escuelas pequeñas. Generalmente los sistemas siguen un modelo mixto, no totalmente per cápita ni totalmente basal.

La tendencia hacia un modelo u otro no depende solamente de los criterios de asignación de los recursos, sino también del porcentaje de los recursos que son entregados utilizando la fórmula versus cuánto se entrega por fuera de esta, si los fondos se entregan en dinero o en especies y la existencia de mecanismos complementarios como incentivos a la consolidación o fondos adicionales a escuelas pequeñas. Para clasificar a los diferentes sistemas de financiamiento, analizamos de manera resumida cada caso:[49]

- En Ontario, el 90% del financiamiento de la educación se entrega a cada consejo escolar distrital (*school boards*)[50] a través de la fórmula desde el nivel central. De este, el 47% se define según el número de alumnos, con ajustes según la ratio alumno profesor; el 6% según escuela, con ajuste por tipo de escuela, distancia a otras escuelas y el tamaño de la misma (pero sin asegurar un

[49] Para un análisis más extenso de cada sistema ver el anexo II.

[50] En Ontario hay 72 juntas escolares quienes son responsables del desempeño y bienestar de los estudiantes, de asegurar la adecuada administración de los recursos y de entregar programas educacionales efectivos a sus alumnos. Específicamente, las juntas escolares deben: definir el uso de los recursos recibidos desde la provincia en aspectos como contratación de profesores, mantenimiento y construcción de escuelas y compra de materiales; definir la construcción y cierre de escuelas, preparar un presupuesto anual, proveer programas en las escuelas, desarrollar la política educacional local, asegurar el cumplimiento de las reglas por parte de las escuelas, contratar de profesores y directores, y son responsables por el desempeño de los profesores y programas de mejoramiento.

mínimo por escuela); y el 47% se destina a fines especiales, entregado a través de 14 subvenciones diferentes, con distintos criterios de distribución, pero generalmente con consideraciones de matrícula.[51]

- En Estonia, el 55% de los recursos de la educación primaria y secundaria general provienen del nivel central y el 45% del nivel municipal. Los recursos del nivel central son asignados a cada municipio principalmente según una asignación per cápita, con ajustes por ratio alumno/profesor en la categoría de salarios docentes que favorece a escuelas pequeñas. También, el nivel central asigna fondos a través de convenios entre el ministerio y las municipalidades o de manera directa con colegios privados. Además, existen una serie de incentivos a la consolidación de escuelas secundarias para desfavorecer la proliferación de escuelas muy pequeñas con mayor costo por alumno.[52]
- En los Países Bajos, el 90% de los recursos de la educación proviene del nivel central, asignados per cápita con ciertos ajustes. En educación primaria los ajustes se realizan utilizando ponderaciones especiales para cuatro categorías, según la educación y trabajo de los padres, financiamiento extra que sólo se entrega si más del 6% de los estudiantes clasifica en alguna categoría. En secundaria, las escuelas también son financiadas con subvenciones en bloque desde el gobierno central, con fondos adicionales según el nivel socioeconómico de los estudiantes y si son migrantes. En educación vocacional, el 80% del financiamiento es per cápita y el 20% según el número de certificados entregados a los alumnos.[53]
- En Carolina del Norte, el 62% del financiamiento de los distritos educativos proviene del Estado. De estos recursos, el 79% se entrega a través de una asignación determinada según matrícula, un 16% corresponde a una asignación según las características de los estudiantes y un 3% se asigna según a características económicas y geográficas de las escuelas. La asignación por matrícula se divide en dos, un 80% es destinado a docentes y es pagado directamente por el nivel central y el 20% es entregado directamente a los distritos escolares, también conocidos como agencias de educación locales, para cubrir otros gastos operacionales.[54] Esto significa que sólo un 24% del financiamiento de la educación proviene del nivel estadual y es entregado en dinero.
- En Washington, el 61% del financiamiento de la educación proveniente del estado, el 31% del nivel local y el 8% del nivel federal. De los fondos estaduales, el 75% es asignado a través del programa básico, el cual, a través de la estimación de una escuela prototípica por nivel educativo, busca financiar completamente el programa educacional, entregando fondos adicionales a las escuelas más pequeñas. Del 25% restante, el 9% financia la educación especial, un 4% se utiliza para transporte escolar, otro 4% son fondos de asistencia al esfuerzo local y un 8% se utiliza en otros programas.[55]
- En Nueva Zelandia, sólo el 19% de los recursos destinados al financiamiento de la educación en cada establecimiento son entregados a través de la fórmula de financiamiento ya que docentes,

[51] Fuente: Ontario Ministry of Education (2015a, 2015b, 2015c).
[52] Levačić (2011), Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015) y Santiago et al. (2016).
[53] OECD (2014) y Ladd y Fiske (2011).
[54] Corcoran y Cordes (2017) y Matteson (2015).
[55] Dorn et al. (2015), Washington State Senate Ways and Means Committee (2015) y U.S. Department of Education (2016).

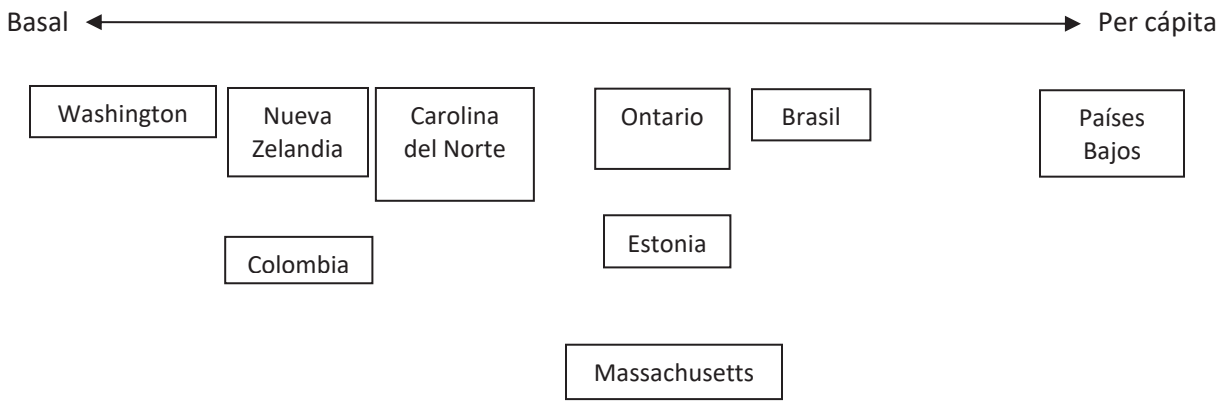
propiedades y gastos de capital se financian por fuera de la fórmula. La fórmula está compuesta por tres asignaciones, un financiamiento base por escuela, un financiamiento por estudiante y otros programas específicos.[56]

- En Massachusetts el 88% de los fondos destinados a la educación son asignados a través de la fórmula de financiamiento, llamada Capítulo 70. Ésta estima un presupuesto per cápita por distrito que considera el grado, si es jornada completa, limitantes de idiomas, educación especial y consideraciones económicas. El 41% de los fondos del Capítulo 70 provienen del estado y el 59% viene del nivel local.[57]
- En Brasil todos los estados y municipios deben asignar el 25% de sus ingresos a educación, de los cuales el 80% debe ser destinados a la fórmula de financiamiento llamada FUNDEB. Por sobre lo anterior, el gobierno federal debe contribuir al FUNDEB con el 10% de la suma de todos los fondos estatales y municipales. El aporte municipal y estadual al FUNDEB es asignado siguiendo una modalidad per cápita con ponderaciones según el nivel y modalidad de enseñanza, entre otros. Los fondos federales, son asignados a los estados con menos recursos por alumno.[58]
- En Colombia el principal mecanismo de asignación de recursos a la educación es el Sistema General de Participaciones (SGP),[59] que representa el 65% de los fondos destinados a educación. Los recursos del SGP para educación se pueden destinar a determinados tipos de gastos agrupados en 2 categorías: prestación del servicio y calidad. La categoría prestación del servicio representa el 93% del SGP para educación. Se descompone en: (i) población atendida (87% del total del SGP), (ii) complemento (4% del total) y (iii) cancelaciones (2%). Población atendida se distribuye a través de una asignación por alumno, de acuerdo con el grado, ruralidad, etnias, nivel de pobreza y proporción de la nómina docente perteneciente a escalafón alto. El Complemento asigna recursos a las entidades territoriales certificadas () que necesitan un refuerzo financiero para financiar los costos de personal administrativo y docentes cuando el monto que se les asignó a través de población atendida no fue suficiente para efectuar todos los pagos. El componente de calidad se descompone en dos: matrícula y gratuidad. La subcategoría matrícula es una asignación basada en pobreza, un indicador de atención compuesto por dos variables, el número de matrículas rurales y el número de escuelas; y un indicador de desempeño. Y gratuidad, que busca eximir del pago de derechos académicos, es decir cobros por prestación de servicio educativo, y servicios complementarios, a los estudiantes de escuelas estatales que asisten desde transición a undécimo grado, distribuye recursos según un valor per cápita teniendo en cuenta un indicador de ruralidad y el mismo indicador de desempeño utilizado en la subcategoría matrícula.[60]

[56] Ministry of Education (2017a) y Deloite (2016).
[57] Chester (2014) y Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2010).
[58] Ministério da Educação (2017a) y Felicio y Ravaioli (2016).
[59] El Sistema General de Participaciones (SGP), creado por el Acto Administrativo 01 de 2001 y la Ley 715, contiene los recursos provenientes del IVA y el impuesto a la renta que el gobierno central transfiere a las entidades territoriales, ya sean departamentos, distritos, municipios o escuelas, para financiar los diferentes servicios a su cargo: educación, salud, agua potable y saneamiento básico; representando el principal canal para la redistribución de fondos de la tributación nacional para apoyar servicios públicos en todo el país. Del total del fondo, las normas fijaron que el 58,5% del SGP sería dedicado a educación. (Álvarez y Piñeros, 2017).
[60] Fedesarrollo (2016) y Álvarez y Piñeros (2017).

Basado en lo anterior, considerando el mecanismo de asignación de los recursos utilizado por la fórmula de financiamiento, la importancia relativa de ésta en los recursos totales, y los mecanismos complementarios de asignación de recursos, se puede clasificar a los distintos sistemas de financiamiento de la educación a lo largo de un continuo, desde sistemas que se inclinan hacia mecanismos de distribución basados en el per cápita, a sistemas que utilizan una forma de una asignación más cercana al financiamiento basal (figura 2.1).

Figura 2.1. Clasificación relativa de los sistemas de financiamiento según la modalidad de asignación de los recursos utilizada por la fórmula: basal vs. per cápita



Fuente: Elaboración propia.

La capacidad de asegurar el funcionamiento operacional de las escuelas no depende solamente de cómo se asignan los recursos, sino también de qué nivel determina cómo estos son utilizados. La definición de la estructura de costos puede realizarse desde el nivel central, o a nivel de la gestión local. En los hechos, el nivel de descentralización efectivo se define según la existencia de restricciones en el uso de los recursos, la capacidad de los niveles locales de redistribuir los fondos entre escuelas o entre categorías de gasto, y otras determinaciones desde nivel central, como, por ejemplo, la definición centralizada del tamaño de la planta que debe tener cada escuela. A continuación, se describe cada caso para clasificarlos según el nivel de descentralización de la toma de decisiones sobre el uso de los recursos:

- En Ontario, al momento de definir el uso de los recursos recibidos y la preparación de un presupuesto anual, las juntas escolares deben cumplir con algunos requisitos, como: cumplir con los objetivos de tamaño de las clases, utilizar los fondos para la educación especial, operación y renovación de las instalaciones e inducción de nuevos profesores únicamente en gastos

relacionados, y cumplir con requerimientos legislativos, tales como operar con presupuestos balanceados.[61]

- En Estonia, luego que las municipalidades reciben los fondos del nivel central, éstas definen sus propios mecanismos para distribuirlos a las escuelas, solamente estando sujetas a las regulaciones nacionales sobre los salarios y el tamaño máximo de la clase y utilizar los fondos de almuerzos escolares para esos fines.[62]
- En los Países Bajos, el financiamiento del gobierno central fluye a las juntas escolares, que tienen total discreción sobre cómo se gasta el dinero. La libertad es tal que el gobierno nacional no monitorea cómo se distribuyen los recursos a nivel de escuela individual.[63]
- En Carolina del Norte los fondos deben ser utilizados dentro de la categoría por la cual fueron asignados, con posibilidad de redistribuir dentro de cada asignación. Por ejemplo, en el caso de los recursos para maestros, estos deben ser utilizados para su contratación, pero hay libertad para pasar posiciones de docentes de un nivel a otro. Además, el número de plazas de planta depende de la matrícula y el salario es definido según el escalafón docente estadual, sin estar enmarcado en un monto fijo, fomentando así la contratación de docentes más calificados. Los distritos escolares pueden suplementar los salarios con fondos locales.[64]
- En Washington, los recursos estaduales son entregados a los distritos escolares, quienes poseen total libertad para definir cómo utilizar la mayoría de estos fondos para satisfacer mejor las necesidades de sus estudiantes pues, a pesar de que los montos son definidos utilizando criterios definidos, la legislación no requiere que los fondos sean utilizados de la manera en que fueron asignados. Las únicas restricciones son los salarios de los profesores, los máximos de las salas de clases y el uso de los fondos categóricos, que incluye fondos como educación especial, el programa de asistencia al aprendizaje, educación bilingüe transicional y el programa para estudiantes talentosos, entre otros.[65]
- En Nueva Zelandia sólo el 19% de los recursos son entregados en dinero a las juntas escolares, ya que docentes, personal administrativo, propiedades y grandes bienes de capital son financiados por fuera de la fórmula. Con respecto a la planta, cada junta escolar recibe cierto número de plazas que se determina a través de una fórmula diferenciada según: (i) dotación de personal docente; (ii) personal administrativo; y (iii) personal de orientación adicional. Las plazas para personal docente se determinan según un ratio estudiante-docente diferenciado por nivel e instrucción Māori. En las escuelas con menos de 176 estudiantes, la Política de Tamaño Máximo de Clase garantiza que por lo menos tendrán un docente por cada 25 alumnos. El cálculo de las plazas para personal administrativo comprende un componente determinado por matrícula y otro componente de personal base de administración y de liderazgo profesional. El nivel de dotación de personal para una escuela no puede exceder los niveles determinados por el Ministerio de

[61] CODE (2012). Para ver el modelo de asignación utilizado por el Distrito Escolar de Toronto dirigirse al cuadro 1 del anexo II.

[62] Levačić (2011) y Santiago et al. (2016). Para ver el caso específico de Tallin, dirigirse al cuadro 2 del anexo II.

[63] Laad y Fiske (2011) y Owings, Kaplan y Volman (2015).

[64] Matteson (2015), Corcoran y Cordes (2017)

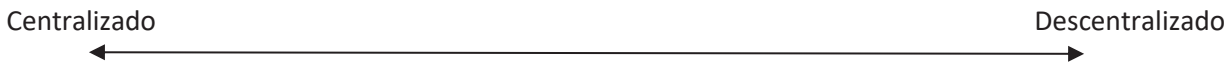
[65] Dorn et al. (2015),

Educación. Sin embargo, la junta escolar puede utilizar fondos del financiamiento operativo para contratar a más docentes. Los sueldos generalmente se pagan directamente del nivel central a los docentes. Es importante notar que en Nueva Zelandia cada junta maneja sólo una escuela, por lo que no hay posibilidades de redistribuir fondos entre escuelas.[66]

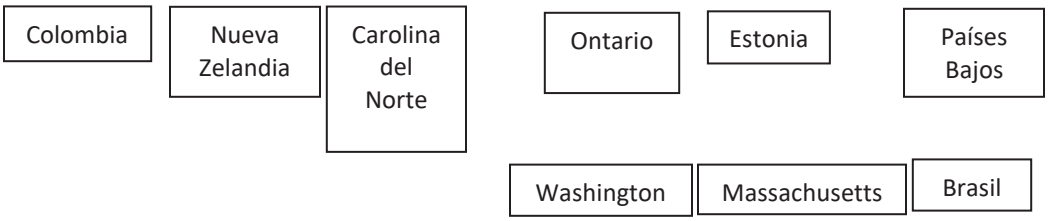
- En Massachusetts, cada distrito escolar puede determinar cómo asignar sus recursos provenientes del Capítulo 70 sin tener en cuenta las categorías empleadas en el cálculo del presupuesto básico. Aun así, en los casos donde se utiliza menos de lo estimado en mantenimiento extraordinario, programación extraordinaria, desarrollo profesional y libros y equipamiento para la instrucción, o si se gasta más en gastos administrativos, las juntas deben justificarlo.[67]
- En el caso de Brasil, el 60% de los recursos del FUNDEB deben ser utilizados en gastos relacionados a profesionales de la educación, incluyendo salarios, previsión y otros gastos de profesores, directores y otros, dejando el 40% para gastos como trasporte escolar, alimentación y limpieza, entre otros. En la práctica hay redes, como la red estadual de São Paulo, que utiliza cerca del 100% de los fondos del FUNDEB en profesionales de la educación, por lo que este requerimiento en la práctica no genera grandes limitaciones.[68]
- En Colombia, el SGP debe garantizar el financiamiento de la planta de personal, por lo que además de ser financiados centralmente, el gobierno central define la política de contratación de docentes, incluyendo cantidad, salarios y ascensos. Sólo en condiciones especiales las entidades territoriales certificadas pueden argumentar la necesidad de contratar nuevos docentes, con la aprobación del Ministerio de Educación. Sumado a lo anterior, existe una prohibición de contratar docentes con recursos diferentes al SGP.[69]

Así, el nivel de centralización en la definición del uso de los recursos se puede organizar nuevamente de manera relativa en un continuo desde sistemas más descentralizados, donde las unidades ejecutoras del gasto tienen capacidad para determinar la estructura de costos de la provisión del servicio a nivel local, a sistemas donde el nivel central interviene en decisiones clave que afectan la estructura de costos a nivel local: la determinación del tamaño y costo de las plantas de personal, la aplicación de restricciones al gasto en ciertas categorías, la definición de pisos mínimos de gasto en ciertos conceptos (figura 2.2).

Figura 2.2. Nivel de descentralización en la definición de la estructura de costos



[66] Deloite (2016), Ministry of Education (2016a) y Coffin (2014).
[67] The General Court of the Commonwealth of Massachusetts (2018).
[68] Bueno y Pergher (2017) y Ministério da Educação (2008). Para mayor detalle sobre el modelo de asignación utilizado en Sao Paulo dirigirse al cuadro 5 en el anexo II.
[69] Álvarez y Piñeros (2017) y Fedesarrollo (2016).



Fuente. Elaboración propia.

¿CÓMO RESPONDEN ESTOS SISTEMAS A LAS NECESIDADES ESPECIALES GENERADAS POR LA MENOR ESCALA DE LAS ESCUELAS PEQUEÑAS?

Considerando que, como se mencionó anteriormente, todos los sistemas analizados utilizan un modelo mixto, con componentes per cápita y componentes basales, es relevante analizar cómo responden a las necesidades generadas en escuelas pequeñas debido a su menor escala. En los casos vemos que los mecanismos utilizados generalmente están relacionados a la entrega de mayores recursos, pero también existen otros tipos de instrumentos, incluyendo el requerimiento de una matrícula mínima para poder comenzar a operar, o la fijación de incentivos a la consolidación.

En un primer lugar, tanto Massachusetts como Brasil no emplea ningún tipo de mecanismo para apoyar específicamente a las escuelas pequeñas. En el caso de los Países Bajos, a pesar de no entregar mayores recursos relativos a las escuelas pequeñas, se regula el tamaño mínimo para que una escuela nueva pueda abrir. Así, las escuelas privadas que quieren operar y recibir financiamiento público, deben demostrar un número mínimo de matrícula, el cual varía entre 260 y 300 alumnos según el nivel, evitando así la existencia de escuelas muy pequeñas.[70]

En otros casos, como son Estonia, Ontario y Nueva Zelandia, se diseñan los coeficientes de la fórmula para entregar mayor financiamiento per cápita a las unidades de gestión local más pequeñas. Además de lo anterior, Estonia ha implementado una serie de incentivos a la consolidación, especialmente de escuelas secundarias. Por ejemplo, si una municipalidad cierra escuelas de 7 a 9 grado continuará recibiendo el financiamiento por algunos años, y la municipalidad que los recibe será financiada con el coeficiente que estos alumnos generaban antes de la consolidación. También, las municipalidades que reducen el número de escuelas de educación secundaria superior son elegibles para recibir financiamiento especial para inversión. Finalmente, el gobierno central financia el trasporte completo de los alumnos que asistan a los nuevos *gymnasiums*, escuelas secundarias superior.[71] En el caso de Nueva Zelandia, a partir de la Política de Tamaño Máximo de Clase, se garantiza que las escuelas con menos de 176 estudiantes por lo menos tendrán un docente por cada 25 alumnos, el cual, al igual que todos los docentes en Nueva Zelandia, reciben su salario directamente del estado.[72] Y en Ontario, dentro de las subvenciones para fines

[70] Nagata (2006) y Ministry of Education, Culture and Science (2011).
[71] Santiago et al. (2016).
[72] Ministry of Education (2016a).

especiales, existe un ajuste por disminución de matrícula, que entrega financiamiento a las juntas escolares que les permite realizar ajustes graduales relacionados con la disminución la matrícula, reconociendo que sus costos no disminuyen de manera estrictamente proporcional con el número de alumnos.[73]

Finalmente, Carolina del Norte, Washington y Colombia, utilizan una asignación independiente para apoyar a las escuelas pequeñas. En Carolina del Norte este financiamiento extra se entrega a los condados rurales con una matrícula menor a 3.200 de manera escalonada, tal como muestra la tabla 2.1.

Tabla 2.1. Montos entregados bajo el concepto de condado pequeño, Carolina del Norte

ADM	**Financiamiento**
Menos de 600	$1.710.000
601-1.300	$1.820.000
1.301-1.700	$1.548.700
1.701-2.000	$1.600.000
2.001-2.300	$1.560.000
2.301-2.600	$1.470.000
2.601-2.800	$1.498.000
2.801-3.200	$1.548.000

Fuente: Matteson, 2015.

En Colombia se entrega una asignación especial dentro de la fórmula, llamada complemento, la cual busca apoyar a las entidades territoriales certificadas que necesitan un refuerzo para financiar los costos de personal administrativo y docente cuando el monto que se les asignó inicialmente no es suficiente para financiar su planta.[74]

En el caso de Washington, existen muchas y complejas asignaciones adicionales para apoyar a las escuelas pequeñas.[75] Una de ellas es que los distritos escolares deben contratar 46 docentes por cada 1.000 estudiantes. Además, el número de personal de instrucción y administrativo financiado varía según el tamaño del distrito, tal como muestra la tabla 2.

[73] Onario Ministry of Education (2015b, 2015c).
[74] Fedesarrollo (2016) y Álvarez y Piñeros (2017).
[75] Para una descripción detallada de estas asignaciones dirigirse a Dorn et al. (2015).

Tabla 2.2 Asignación de plazas de personal de instrucción y administrativo a escuelas pequeñas en Washington.

Nivel	Matrícula (equivalentes de tiempo completo, FTE)	Unidades de personal de instrucción	Unidades de personal administrativo
K-6	0-5	1,76	0,24
K-8	0-5	1,68	0,32
K-6	5-25	1,76 + [(FTE-5)/20]	0,24
K-8	5-25	1,68 + [(FTE-5)/10]	0,32

Fuente: Dorn et al., 2015.

¿EXISTEN MECANISMOS PARA ASEGURAR UNA PLANTA MÍNIMA?

Otro elemento relevante en términos de la adecuación de la fórmula de financiamiento es si esta permite asegurar una planta mínima. En los casos analizados, el mecanismo más utilizado para definir el tamaño de la planta es la utilización de un ratio alumno/profesor, que generalmente entrega pesos mayores a escuelas más pequeñas. De esta manera, los sistemas toman en consideración la cantidad de alumnos para determinar el número de profesores, pero generalmente sin asegurar una planta mínima. Esta metodología es utilizada en Ontario, Estonia, Carolina del Norte, Washington y Nueva Zelandia. Es importante notar que, salvo en Nueva Zelandia, todos los otros sistemas permiten la redistribución de recursos entre escuelas a nivel de la administración local de la educación.

En Carolina del Norte se define un ratio profesor alumno según el nivel educativo, además de asegurar un director por escuela con más de 100 estudiantes o 7 profesores (tabla 2.3).

Tabla 2.3. Número de posiciones, según tipo de personal, nivel y matrícula diaria promedio (ADM), 2014-15, Carolina del Norte

Docentes	Asignaciones
Kindergarten	1 por cada 18 matrícula diaria promedio (ADM)
Grados 1-3	1 por cada 17 ADM
Grados 4-6	1 por cada 24 ADM
Grados 7-8	1 por cada 23 ADM
Grado 9	1 por cada 26,5 ADM
Grado 10-12	1 por cada 29 ADM

Personal administrativo	
Apoyo a la enseñanza	1 por cada 218,55 ADM
Directores	1 por escuela con al menos 100 ADM o + de 7 docentes
Directores asistentes	1 mes de empleo por cada 98,53 (redondeado al mes más cercano)

Fuente: Matteson, 2015.

Por su parte, en Ontario, además del tamaño de la escuela en términos de matrícula, se considera la distancia a otra escuela de la misma junta escolar para definir el número de personal administrativo que se contabiliza a los fines de la asignación de recursos. Por ejemplo, para escuelas primarias se utiliza la siguiente fórmula (tabla 2.4):[76]

Tabla 2.4. Número de directores, subdirectores y personal de apoyo para escuelas primarias, Ontario

<table>
<tr><th rowspan="2">Matrícula diaria promedio (MDP)</th><th colspan="3">Directores</th><th>Subdirectores</th><th colspan="2">Personal de apoyo</th></tr>
<tr><th>Escuela apoyada</th><th>Escuela distante</th><th>Escuela regular</th><th>Escuelas apoyadas, distantes y regulares</th><th>Escuela apoyada</th><th>Escuelas distantes y regulares</th></tr>
<tr><td>0-49</td><td rowspan="2">0,5</td><td rowspan="2">MDP/100</td><td>MDP/150</td><td rowspan="3">0</td><td>1</td><td>1</td></tr>
<tr><td rowspan="3">1</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>50-99</td><td rowspan="4">1</td></tr>
<tr><td>100-149</td><td>1</td><td>1 + (MDP - 100) x 0,00125</td><td>1 + (MDP - 100) x 0,00125</td></tr>
<tr><td>150-249</td><td rowspan="2">(MDP-250) x 0,003</td><td>1,1875 + (MDP-250) x 0.002</td><td>1,1875 + (MDP-250) x 0.002</td></tr>
<tr><td rowspan="2">250-299</td><td rowspan="2">1.2875 + (MDP-300) x 0.003125</td><td rowspan="2">1,2875 + (MDP-300) x 0,003125</td></tr>
</table>

[76] Para la fórmula utilizada en escuelas secundarias y combinadas dirigirse a la descripción general del sistema de financiamiento de Ontario, disponible en el anexo II.

300-499				0,75+(MDP-500) x 0,0025	1,9125 + (MDP-500) x 0,003675	1,9125 + (MDP-500) x 0,003675
500-1000						
Más de 1000				2		

Nota: las escuelas apoyadas son escuelas primarias donde la siguiente escuela primaria más cercana está a una distancia de al menos 20 km o, escuelas secundarias o combinadas donde la escuela secundaria o combinada más próxima está más de 45 km de distancia. Las escuelas distantes son escuelas primarias que no cumplen el criterio de las escuelas apoyadas y donde la siguiente escuela primaria más cercana está a una distancia de al menos 10 km, o son escuelas secundarias o combinadas que no cumplen el criterio de las escuelas apoyadas y donde la escuela secundaria o combinada más próxima está más de 20 km de distancia. Finalmente, las escuelas regulares son aquellas que no cumplen con los criterios anteriores.

Fuente: Ontario Ministry of Education (2015b)

En Nueva Zelandia, la definición de la planta se divide en tres componentes: (i) dotación de personal curricular; (ii) personal de administración; y (iii) personal de orientación adicional para escuelas compuestas, especiales y secundarias. En los tres casos la dotación se determina a nivel central, y depende del grado y del número de alumnos. Específicamente para personal curricular además se realizan ajustes para la instrucción maorí, tal como muestra la tabla 2.5.[77] Una característica diferenciadora es que Nueva Zelandia, donde no existe la posibilidad de redistribución de recursos entre escuelas, se asegura una planta mínima en escuelas muy pequeñas, garantizando que las escuelas con menos de 176 alumnos tengan por lo menos un maestro por cada 25 estudiantes.

Tabla 2.5. Ratios alumno profesor utilizados para la definición de plazas docentes, Nueva Zelandia

Grado	Ratio docente de inmersión Māori: estudiante	Ratio docente regular: estudiante
1	1:15	1:15
2-3	1:18	1:23
4-8	1:18	1:29
9-10	1:20	1:23,5
11	1:20	1:23
12	1:18	1:18
13 o +	1:17	1:17

[77] Para conocer la fórmula específica utilizada para la definición del personal administrativo, de administración y personal de liderazgo profesional dirigirse a la descripción general del sistema de financiamiento de Nueva Zelandia disponible en el anexo II.

Fuente: Ministry of Education (2016a)

En Washington, el número de posiciones de docentes asignadas al distrito para cada grado se calcula siguiendo la fórmula de la figura 2.3.

Figura 2.3. Fórmula para la asignación de posiciones docentes por distrito escolar, Washington

Posiciones docentes = (Matrícula FTE / Tamaño de la sala clase) * (1 + Factor de tiempo de planificación)

Esta fórmula asume que las escuelas primarias tienen una matrícula de 400 alumnos, las secundarias inferiores 432 estudiantes y las escuelas secundarias superiores 600 estudiantes. El tamaño de las clases varía según el nivel de grado, tal como se muestra en la tabla 2.6. Las escuelas con tasas de pobreza mayores al 50%, reciben una asignación considerando una clase más pequeña para los grados K-3. El factor de tiempo de planificación es 15,5% kindergarten hasta 6to grado y de 20% desde 7mo a 12vo grado. Estos porcentajes se basan en el personal adicional necesario para cubrir las clases cuando los docentes están en períodos de planificación. Además, como se explicó anteriormente, los distritos escolares deben contratar 46 docentes por cada 1.000 estudiantes.

Tabla 2.6. Supuestos sobre el tamaño de las salas de clases por nivel, 2013-14, Washington

Grado	**Tamaño de la sala de clases**	**Tamaño de la sala de clases con alta pobreza**
K-1	25,23	20,85
2-3	25,23	24,10
4	27,00	--
5-6	27,00	--
7-8	28,53	--
9-12	28,74	--
Educación técnica 7-8	26,58	--
Educación técnica 9-12	26,58	--
Centro de habilidades	22,76	--

Nota: los centros de habilidades funcionan como una extensión de las escuelas secundarias con el objetivo de fomentar las habilidades académicas y laborales para ingresar al mercado de trabajo o a la educación y capacitación avanzadas.

Fuente: Dorn et al. (2015).

La fórmula de financiamiento también proporciona asignaciones para puestos administrativos y de personal necesarios para operar una escuela según la matrícula, siguiendo el modelo de escuela prototípica, tal como muestra la tabla 2.7.

Tabla 2.7. Asignaciones de puestos administrativos y otro personal, Washington

	Escuela primaria (K–6)	**Escuela secundaria inferior (7–8)**	**Escuela secundaria superior (9–12)**
Matrícula	400	432	600
Directores	1,253	1,353	1,880
Bibliotecarios	0,663	0,519	0,523
Consejeros de orientación	0,493	1,116	1,909
Enfermeras	0,076	0,060	0,096
Trabajadores sociales	0,042	0,006	0,015
Psicólogos	0,017	0,002	0,007
Profesores asistentes	0,936	0,700	0,652
Apoyo administrativo	2,012	2,325	3,269
Custodios	1,657	1,942	2,965
Seguridad	0,079	0,092	0,141
Participación de los padres	0,0825	-	-

Nota: "CAS" es personal administrativo certificado; "CIS" es un personal instructivo certificado; y "CLS" es personal clasificado. El salario de cada tipo de personal sigue un escalafón de salarios diferente.

Fuente: Dorn et al. (2015).

En el resto de los casos - los Países Bajos, Massachusetts, Brasil y Colombia - además de no asegurar una planta mínima, la definición del tamaño de ésta no considera una relación alumno-docente, sino que se define a través de una asignación per cápita.

¿EXISTEN MECANISMOS PARA GARANTIZAR PLANTAS ADECUADAS EN TÉRMINOS DE CALIDAD DOCENTE?

La adecuación de la fórmula de financiamiento no solo depende de su su capacidad para asegurar una planta mínima calidad, sino que esta planta cumpla con un cierto nivel de calidad. Una de las maneras que los sistemas analizados utilizan para asegurar calidad de la planta es no limitar la asignación de los docentes a una cantidad fija. Esto se realiza en Carolina del Norte, donde el gobierno local aporta la cantidad de recursos que sea necesaria para contratar docentes según las posiciones definidas por la matrícula diaria promedio, siguiendo la escala salarial del estado, sin estar limitado a una cantidad de dinero en particular. Al docente se le debe pagar al menos la cantidad definida por su ubicación en el escalafón estadual y los distritos escolares pueden complementar el pago de los fondos locales. El estado complementa el salario base para docentes con máster (10%), certificación de la junta nacional (12%) y otros grados avanzados y doctorados.[78]

En Nueva Zelandia, además de utilizar una escala salarial que aumenta con las calificaciones del docente (ver tabla 2.8), los sueldos son pagados directamente a los profesores, por lo que hay un incentivo a utilizar el número de posiciones asignadas a cada escuela en contratar docentes más calificados. Además, existen una serie de asignaciones extra para incentivar la docencia en escuelas aisladas, escuelas prioritarias, y escuelas con clases de inmersión Maorí, entre otras.

Tabla 2.8. Escala Salarial para docentes de primaria, Nueva Zelandia

Grupo salarial	Salario mínimo	Salario Máximo	Nivel en el Marco Nacional de Cualificaciones	Ejemplo de cualificación
1	$36.692	$59.621	5	Diploma en docencia
2	$39.513	$63.929	6	Diploma superior en docencia
3	$47.980	$71.891	7	Licenciatura en docencia
3+	$49.588	$75.949	7	Licenciatura en artes y diploma en docencia
4	$51.508	$75.949	8	Grado con honores o master
5	$54.330	$75.949	9-10	Master o doctorado

Fuente: Ministry of Education (2017g),

En Washington, los salarios docentes se determinan según el escalafón de salarios del estado y un "factor de mezcla del personal docente" del distrito, calculado tal como muestra la tabla 2.9. El factor correspondiente a cada distrito se define según la educación y años de servicio promedio de sus docentes,

[78] Para los montos exactos dirigirse a Matteson (2015).

lo que incentiva al distrito como un todo a contratar docentes más calificados para obtener un mayor factor, sobre todo considerando que los distritos no están obligados a seguir el escalafón docente: solo deben cumplir con el salario mínimo y a un promedio que no puede ser mayor al promedio del escalafón docente del estado.

Tabla 2.9. Factor de mezcla del personal docente, Washington 2017

Años de servicio	Lic.	Lic. +15 créditos	Lic. +30	Lic. +45	Lic. +90	Lic. +135	Master	Master +45	Master +90 o Doctorado
0	1,00	1,03	1,05	1,08	1,17	1,23	1,20	1,29	1,35
1	1,01	1,04	1,07	1,10	1,19	1,25	1,21	1,30	1,36
2	1,03	1,05	1,08	1,11	1,20	1,26	1,23	1,32	1,37
3	1,04	1,07	1,10	1,13	1,22	1,28	1,24	1,33	1,39
4	1,05	1,08	1,11	1,14	1,24	1,30	1,25	1,34	1,40
5	1,07	1,10	1,12	1,16	1,25	1,31	1,27	1,36	1,42
6	1,08	1,11	1,14	1,18	1,27	1,33	1,28	1,37	1,43
7	1,10	1,13	1,16	1,20	1,29	1,36	1,31	1,40	1,46
8	1,14	1,17	1,20	1,24	1,34	1,40	1,35	1,44	1,50
9		1,21	1,24	1,29	1,38	1,45	1,39	1,48	1,55
10			1,28	1,33	1,43	1,50	1,43	1,53	1,60
11				1,37	1,47	1,54	1,48	1,57	1,65
12				1,42	1,52	1,59	1,52	1,62	1,70
13					1,57	1,65	1,57	1,67	1,75
14					1,62	1,70	1,62	1,72	1,80
15					1,66	1,74	1,66	1,77	1,85
16 o +					1,69	1,78	1,70	1,80	1,88

Fuente: Washington State Fiscal Information Website (2017).

En Ontario, la manera de fomentar calidad en la planta es a través de una de las subvenciones especiales, la subvención para el ajuste según experiencia y cualificaciones de profesores, que entrega más recursos

a juntas escolares con maestros que, debido a sus calificaciones y experiencia, tienen salarios mayores al nivel de referencia utilizado en la subvención base por alumno.[79]

En Colombia, el cálculo de la asignación por población atendida considera la proporción de la nómina docente perteneciente al escalafón alto, fomentando la contratación de docentes con mayores calificaciones.[80]

En los Países Bajos, Estonia, Massachusetts y Brasil no hay mecanismos para asegurar la calidad de los docentes, además de que los fondos asignados no consideran esta dimensión. Sólo en Brasil el 60% de los recursos entregados a través de la fórmula deben ser utilizados en personal, lo que no necesariamente fomenta la calidad, pues generalmente un mayor porcentaje de los fondos son utilizados en este gasto.

¿CÓMO SE ADECUAN LOS RECURSOS ESCOLARES A LAS NECESIDADES DEL ALUMNADO?[81]

Otra indicación del nivel de adecuación de la fórmula de financiamiento depende de cómo esta responde a necesidades específicas del alumnado, con el objeto de entregar mayores recursos para compensar por diferencias de origen. En todos los sistemas se realiza algún tipo de ajuste para atender necesidades específicas de los alumnos. La tabla 2.10 detalla las dimensiones consideradas dentro de cada sistema.

Tabla 2.10. Tipo de necesidades consideradas en el financiamiento de la educación

	Educación especial	Ruralidad / Lejanía	Pobreza / Vulnerabilidad	Pueblos originarios	Estudiantes talentosos	Bajos resultados	Educación bilingüe
Ontario	X	X	X (alumnos y barrios)	X	X	X	X
Estonia	X				X		X
Países Bajos	X		X		X	X	
Carolina del Norte	X	X	X		X	X	X
Washington	X		X		X	X	X
Nueva Zelandia	X	X	X			X	X
Massachusetts	X		X				X

[79] Ontario Ministry of Education (2015b, 2015c).
[80] Álvarez y Piñeros (2017).
[81] Para una descripción del mecanismo especifico que utiliza cada sistema para atender estas necesidades dirigirse al anexo II.

Brasil	X	X		X			
Colombia		X	X	X		X	

Nota: la categoría educación bilingüe incluye educación bilingüe, idiomas para migrantes y dominio limitado del lenguaje oficial.

Fuente: elaboración propia.

Generalmente estas dimensiones son consideradas tanto dentro de la fórmula, ya sea a través de subvenciones específicas o con pesos que aumentan las asignaciones base, como por asignaciones externas a la fórmula. Ontario, Carolina del Norte, y Washington utilizan subvenciones específicas dentro de la fórmula de financiamiento. Ontario, dentro las subvenciones para fines especiales, incluye categorías para educación especial, pueblos indígenas, circunstancias geográficas (ruralidad y lejanía), estudiantes de niveles socioeconómicos más bajos y barrios priorizados por temas de pobreza o conflictos con la ley. Además, por fuera de la fórmula asigna fondos a: educación indígena, estudiantes altamente calificados y apoyo a estudiantes con autismo, entre otros.[82]

En Carolina del Norte, los fondos categóricos son entregados según las características de los estudiantes, principalmente: estudiantes con necesidades especiales, estudiantes talentosos, estudiantes en riesgo, estudiantes con necesidades de apoyo en el idioma y apoyo a escuelas con bajos resultados. Además, los fondos entregados según las características de los distritos responden a aquellos con poca capacidad para generar fondos y a los distritos rurales pequeños.[83]

En Washington dentro de la fórmula hay subvenciones que responden a educación especial, educación bilingüe, alumnos talentosos y un programa de asistencia a alumnos con bajos resultados. [84]

En otros sistemas se utilizan pesos que incrementan las asignaciones base de la fórmula, además de apoyar ciertas características por fuera de la fórmula. En Brasil, dentro de los factores de ponderación para la distribución del FUNDEB, se considera ruralidad, educación indígena y educación especial. Además, el Programa Dinero Directo a la Escuela, externo a la fórmula, entrega recursos directamente a las escuelas de educación especial.[85]

En Estonia no se realizan ajustes por nivel socioeconómico, pero en las municipalidades donde hay escuelas para niños con necesidades especiales, los fondos per cápita que reciben desde el nivel central son calculados utilizando coeficientes especiales, los cuales buscan reflejar la severidad de la discapacidad. Por fuera de la fórmula, el Ministerio entrega fondos para apoyar la inmersión al lenguaje, albergues para alumnos de familias vulnerables y educación de niños talentosos.[86]

En Nueva Zelandia, el financiamiento para educación especial, información sobre carreras y logro educativo considera el estatus socioeconómico de la comunidad a través de deciles, calculados

[82] Ontario Ministry of Education (2015a, 2015b, 2015c).
[83] Matteson (2015),
[84] Dorn et al. (2015).
[85] Bueno y Pergher (2017) y Ministério de Educação (2017d).
[86] Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

considerando el ingreso del hogar del estudiante, ocupación, número de personas viviendo en el hogar, calificaciones educativas y otros ingresos. Además, otros componentes de la fórmula responden a necesidades de apoyo al aprendizaje por temas conductuales y educación especial, entre otros.[87]

En Massachusetts, la educación especial y los estudiantes con bajos ingresos se tratan como costos extraordinarios para la definición del financiamiento base. Para esto se consideran tres categorías que buscan identificar los recursos adicionales necesarios: (i) matrícula de educación especial dentro del distrito, (ii) matrícula de educación especial fuera del distrito, y (iii) desventaja económica. En las primeras dos categorías se utiliza un porcentaje de la matrícula basal para estimar el número de beneficiarios, mientras que para desventaja económica se depende de la participación en otros programas sociales.[88] Por fuera de la fórmula el estado también entrega fondos para financiar la educación especial, a través del subsidio llamado *Circuit breaker,* que reembolsa a los distritos escolares que incurrieron en gastos extraordinarios en educación especial.[89]

En Colombia la asignación de población atendida utiliza los criterios de ruralidad, proporción de matrícula perteneciente a etnias e índice de pobreza multidimensional para asignar los recursos. Además, las categorías de calidad también se ven afectadas por ruralidad y el índice de necesidades insatisfechas.[90]

Finalmente, en los Países Bajos, en educación preescolar, el gobierno central entrega fondos a las municipalidades según el nivel educativo de los padres y la ubicación de la escuela. En el caso de educación primaria, hay 4 grupos de estudiantes que reciben pesos adicionales: los estudiantes cuyos padres tienen como máximo estudios vocacionales inferiores (0,3), estudiantes con un padre con educación primaria y el otro padre con una formación profesional inferior (1,2), niños de "bargees" (que trabajan fuera de casa en vías fluviales) (0,4), y los niños de padres nómadas (0,7). Un elemento clave de estos pesos es que sólo se proporcionan a las escuelas donde al menos el 6% de los estudiantes tienen una característica determinada, y el financiamiento adicional sólo se aplica a aquellos estudiantes por encima del umbral del 6%.[91] En educación secundaria se proporcionan fondos adicionales según el número de estudiantes que viven en áreas desfavorecidas (según el código postal del estudiante) y los estudiantes inmigrantes recién llegados. Finalmente, hay una serie de programas externos a la fórmula dedicados a atender necesidades específicas, como: estudiantes que necesitan apoyo especial, programas para evitar la deserción y educación de excelencia.[92]

[87] Ministry of Education (2017a).
[88] Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2017a).
[89] Massachusetts State Government. (2014).
[90] Álvarez y Piñeros (2017).
[91] Ladd y Fiske (2011).
[92] Ministry of Education, Culture and Science (2011).

¿EXISTE UN MECANISMO DE FINANCIMIENTO ESPECÍFICO PARA FOMENTAR LA CALIDAD?

En los sistemas analizados, el foco en calidad se realiza principalmente a través del apoyo a alumnos con bajos resultados. En esta línea, en los Países Bajos existen 3 programas específicos externos a la fórmula:[93]

- Apoyo al aprendizaje: para estudiantes de educación secundaria pre-vocacional con rezago o con otras dificultades, pero capaces de obtener un certificado. Las escuelas obtienen dinero adicional de acuerdo con la cantidad de estudiantes en esta categoría.
- Programa Plus: para estudiantes entre 12 y 23 años con capacidad cognitiva de obtener un certificado de educación de básica, pero con una serie de problemas que les imposibilitan completar sus estudios en la manera tradicional.
- Financiamiento según acuerdos de desempeño basado en abandono escolar: cualquier escuela que logre reducir su índice de deserción recibirá €2.500 por cada abandono escolar evitado en relación al número que tuvo en 2005-06, el año de referencia.

Además de lo anterior, la Inspección de Educación, agencia encargada de la supervisión y evaluación de las escuelas, es la encargada de una política específica para apoyar a escuelas con bajo rendimiento. Cuando la Inspección identifica una escuela que no cumple con los estándares, la somete a supervisión intensificada y publica los resultados de esta escuela. Durante el periodo de inspección intensificada, que dura máximo dos años, la escuela debe desarrollar e implementar un plan de acción, y es monitoreada regularmente por la Inspección de acuerdo a un plan de supervisión. En la mayoría de los casos este plan lleva a que la escuela logra mejorar. En el caso contrario, la supervisión se intensifica aún más, llevando a conversaciones entre la Inspección y la junta escolar para desarrollar un plan de emergencia. Más aun, la escuela puede llegar a recibir una advertencia oficial por la Inspección. En última instancia es informada el Ministro de Educación, quien puede tomar medidas administrativas o financieras, llegando incluso a eliminar el financiamiento público y que la escuela deje de funcionar.[94]

En Ontario hay una serie de asignaciones, tanto dentro como fuera de la fórmula, para apoyar a estudiantes con bajos resultados,[95] como:[96]

- La subvención para oportunidades de aprendizaje, que financia programas para apoyar estudiantes en riesgo de bajo rendimiento académico.

[93] Ministry of Education, Culture and Science (2011).
[94] Ministry of Education, Culture and Science (2011).
[95] En Ontario, la Oficina de Calidad y Rendición de Cuentas en Educación administra 4 evaluaciones, las cuales son utilizadas para determinar el rendimiento de las escuelas. En las primeras dos evalúa las habilidades de lectura, escritura y matemáticas de los estudiantes de tercer y sexto grado. La tercera se enfoca en las habilidades en matemáticas de los estudiantes de noveno grado. Y finalmente, la prueba de Alfabetización de la Educación Secundaria de Ontario implementada en décimo grado busca medir si los estudiantes están alcanzando los estándares mínimos de la alfabetización en todas las asignaturas de noveno grado, requisito para obtener Diploma de Estudios Secundarios de Ontario.
[96] Ontario Ministry of Education (2015b, 2015c).

- La iniciativa de apoyo escolar para el éxito estudiantil, que busca crear capacidades en las escuelas secundarias donde los porcentajes de aprobación en los cursos aplicados de 9 y 10 grado estén por debajo de la tasa provincial
- La iniciativa de apoyo escolar para el éxito estudiantil- primeras naciones, que entrega financiamiento adicional donde estudiantes de primeras naciones en cursos aplicados de 9 y 10 grado no estén alcanzando los requerimientos de graduación debido a falta de créditos.

Además de lo anterior, en Ontario existe un programa específico para fomentar la calidad, la Estrategia de Intervención Focalizada de Ontario (OFIP), la cual, en base a los resultados de las pruebas provinciales en lectura, escritura y recientemente en matemáticas para tercer y sexto grado, identifica a las escuelas de bajo rendimiento a las que se le proporciona apoyo directo. La OFIP, a través del fomento de capacidades, apoya el trabajo de los directores y maestros de las escuelas de bajo rendimiento durante dos años para mejorar y mantener el rendimiento estudiantil en cuanto a alfabetización y aritmética. Para esto proporciona un acompañamiento desde el nivel provincial además de una financiación única de CAD$22.000 a la escuela para implementar acciones de mejora como: (i) desarrollo profesional, (ii) recursos de aprendizaje adicionales para alumnos y profesores, (iii) personal de apoyo especializado en aritmética y alfabetización, y (iv) horas no lectivas para que los docentes puedan colaborar y entrenarse, en el período de dos años de intervención.[97]

En otros sistemas el foco en calidad se realiza a través de criterios al interior de la fórmula. En Colombia, dentro del Sistema General de Participaciones, las asignaciones del componente Calidad consideran el desempeño y la evolución de los alumnos, al incorporar variables relacionadas a los resultados en las pruebas Saber, la tasa de abandono interanual, la tasa de repetición y la tasa de promoción de estudiantes de 9 a 11 años.[98]

A su vez, dos de las asignaciones categóricas de Carolina del Norte entregan recursos relacionados con calidad. Una de ellas, se enfoca en estudiantes talentosos, y se asigna multiplicando el 4% de la matrícula diaria promedio distrito escolar por el factor de financiamiento por estudiante. La segunda asignación, se enfoca en estudiantes en riesgo, y proporciona servicios y puestos para instrucción alternativa, prevención de deserción escolar, oficiales de seguridad escolar, escuelas de verano, remediación y prevención de alcohol y/o drogas.[99]

En Nueva Zelandia, tres asignaciones al interior de la fórmula de financiamiento buscan atender elementos de calidad:[100]

- Los fondos de apoyo para el aprendizaje entregan recursos a estudiantes que tienen dificultades de aprendizaje o comportamiento de acuerdo al nivel que está cursando el alumno y el decil de la escuela.

[97] Landeo (2013) y OECD (2017)
[98] Fedesarrollo (2016) y Álvarez y Piñeros (2017),
[99] Matteson (2015).
[100] Ministry of Education (2017a).

- El financiamiento al aprendizaje y comportamiento a través de docentes apoya a estudiantes de 11vo grado en adelante con dificultades de aprendizaje y comportamiento para que participen de grupos de aprendizaje y comportamiento con docentes especializados.
- El financiamiento dirigido para logro educativo ayuda a las juntas a superar las barreras al logro educativo que están asociadas con un bajo nivel socioeconómico entregando recursos de entre NZD$871 y NZD$27 por alumno dependiendo del nivel socioeconómico de la junta.

En Washington, algunos programas pequeños atienden temas de calidad, específicamente:[101]

- El programa de asistencia al aprendizaje, cuyo objetivo es apoyar a estudiantes con bajos resultados en lenguaje y matemáticas, proporcionando 2,39 horas de instrucción, suponiendo clases de 15 estudiantes. Estos fondos son asignados en función a la situación de pobreza de los estudiantes.
- El programa para estudiantes talentosos financia 2,15 horas de instrucción suponiendo un tamaño de clase de 15 estudiantes por docente para estudiantes clasificados como talentosos, hasta un máximo del 2,3% de la matrícula del distrito.

De manera un poco diferente a los mecanismos utilizados en los otros casos, en Brasil, la iniciativa Costo de Calidad de la Educación Inicial por Estudiante (CAQi), estimó cuánto se debe invertir por estudiante por año para garantizar el nivel mínimo de educación de calidad, considerando desafíos relacionados con desigualdades; las dimensiones fundamentales de los procesos de enseñanza y aprendizaje; y los insumos, es decir, las condiciones materiales mínimas para la eficacia de estos procesos.[102] A pesar de los avances realizados, la distribución de los fondos del FUNDEB aún no considera las estimaciones del CAQi.[103]

Finalmente, en Estonia y Massachusetts no hay asignaciones específicas para atender el tema de calidad.

¿EXISTE APORTE ESTATAL A LOS COLEGIOS PRIVADOS? ¿A TRAVÉS DE QUÉ MECANISMO?

En la mitad de los casos analizados las escuelas privadas no reciben recursos públicos, incluyendo: Ontario, Carolina del Norte, Washington, y Brasil. La única excepción en estos casos es que, en Brasil, las instituciones privadas sin fines de lucro que ofrecen educación infantil y educación especial y son aprobadas por las municipalidades, tienen sus matrículas computadas en el reparto de los recursos del FUNDEB.[104]

En los otros sistemas, generalmente todos los colegios privados pueden recolectar recursos adicionales. Por ejemplo, en Estonia, las escuelas privadas, que representan el 5% de la matrícula, tienen derecho al mismo nivel de financiamiento estatal y municipal por estudiante que las escuelas públicas de su mismo municipio. Esto basado en la uniformidad del derecho a educación gratuita, además de ser un mecanismo para facilitar la libertad de elección en educación. Además, tanto las escuelas privadas como las públicas, pueden cobrar cuotas que deben cumplir con el nivel permitido por las municipalidades. En educación

[101] Dorn et al. (2015).
[102] Brazilian Campaign for the Right to Education (2010).
[103] Felicio y Ravaioli (2016).
[104] Ley FUNDEB disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm

preescolar municipal, los padres son los responsables de financiar la alimentación, y en algunos casos, también aportan para cubrir costos operacionales, salarios del personal docente y de apoyo a través de un copago, el cual, por ley no puede ser mayor al 20 % del salario mínimo. En el caso de instituciones privadas no existe este máximo, por lo que generalmente este copago es mayor. En las escuelas estatales vocacionales, estas pueden aceptar más alumnos cobrando un arancel, además de poder recibir donaciones y generar ingresos a través de la venta de bienes y servicios.[105]

En los Países Bajos, para garantizar la libertad de educación, los padres pueden elegir una escuela que se alinea con sus valores y, en el caso de no existir, tienen el derecho de crear una escuela. Basado en este principio, casi todas las escuelas son financiadas con fondos públicos, ya sea municipal, religiosa o que siga cierta ideología, si cumplen con ciertos requisitos como: cumplir con estándares de calidad, adscribir al curriculum, pruebas y calificaciones de docentes, permitir la participación de padres y estudiantes, , y cumplir con las obligaciones de planificación y reporte y supervisión e inspección.[106] Así, para el 2011 sólo un tercio de las escuelas eran gestionadas por los municipios, mientras que los dos tercios restantes eran privadas.[107]

En Nueva Zelandia, además de las escuelas estatales, hay escuelas integradas por el estado y escuelas independientes. Las escuelas integradas por el estado representan el 11% de la matrícula, y son escuelas que inicialmente eran privadas pero que ahora son parte del sistema público, manteniendo un carácter especial, generalmente religioso. Estas escuelas reciben los mismos fondos del gobierno por estudiante que las escuelas estatales, pero como sus terrenos y edificios son de propiedad privada, generalmente cobran tarifas obligatorias. Las escuelas independientes son de propiedad y gestión privada, acogen al 4% de los estudiantes y reciben algunos fondos públicos por estudiante, además de cobrar aranceles. Así, Nueva Zelandia proporciona al menos algunos fondos a todas las escuelas, independientemente del tipo de gestión, siendo las escuelas estatales y estatales integradas financiadas según una fórmula de financiación. [108]

En Colombia, en las entidades territoriales certificadas donde no hay suficiente oferta pública, los servicios educativos pueden ser ofrecidos por privados. Hay tres formas diferentes a través de las cuales el sector privados puede actuar en la provisión de educación con financiamiento público: (i) concesiones, donde un agente privado que demuestra experiencia y calidad gestiona una escuela, donde el gobierno entrega la infraestructura, un monto de recursos por estudiante y autonomía en la contratación de funcionarios y en la elaboración del proyecto pedagógico; (ii) prestación de servicios, situación en la que las entidades territoriales pagan la mensualidad a algunas escuelas particulares cuando a algunos alumnos no les es posible asistir al sistema educativo oficial; y (iii) administración de los servicios educativos por entidades religiosas, donde las entidades territoriales entregan la administración de sus escuelas a iglesias o una institución religiosa por el plazo de un año, utilizando así sus propios funcionarios - ya sean docentes o administrativos - e infraestructura. Así, en 2015, Colombia poseía 7.899.069 matrículas oficiales y

[105] Santiago et al. (2016), Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).
[106] Ministry of Education, Culture and Science (2011).
[107] Muchas escuelas públicas han pasado a ser manejadas por fundaciones privadas, aunque las escuelas en sí siguen siendo públicas (OECD, 2016a).
[108] Education Counts (2013).

1.936.336 no oficiales, siendo que el 95,2% de las matrículas totales forman parte del sector público y sólo el 4,8% representa al sector privado.[109]

En Massachusetts, el estado permite el funcionamiento de un número limitado de establecimientos privados que reciben financiamiento público (escuelas chárter).[110] Estos establecimientos no pueden cobrar matrícula ni cuotas a las familias, y tienen que ser gestionados por organizaciones sin fines de lucro. El estado paga a cada escuela chárter una suma por cada estudiante matriculado. La suma varía de estudiante a estudiante, según el distrito escolar de donde proviene, para reflejar los costos en que se hubiera incurrido si dicho estudiante hubiera estado inscrito en una escuela pública del distrito. El cálculo por cada estudiante se hace sobre la base per cápita del presupuesto fundacional del distrito de donde proviene. Dicho cálculo es, entonces, deducido del financiamiento que el estado envía al distrito, a lo que se le suma el equivalente per cápita del financiamiento extra que el distrito agrega sobre el presupuesto fundacional y un monto fijo por concepto de costos de capital que equivale al promedio de lo que los distritos de Massachusetts gastan en el caso de las escuelas públicas (per cápita). Se establece un máximo en relación con la proporción de recursos públicos de distritos escolares que pueden destinarse al funcionamiento de escuelas chárter (no más de un 9% de los recursos del distrito en el caso de escuelas chárter de la *Commonwealth*, a menos que el distrito se ubique en el 10% de peor desempeño), así como también regulaciones sobre las características (población, rendimiento escolar, etc.) de los distritos en los que se pueden abrir este tipo de escuelas.[111]

EQUIDAD Y REDISTRIBUCIÓN

Esta dimensión busca analizar cómo las estructuras de financiamiento responden a criterios de equidad asegurando una distribución progresiva de los recursos. Para esto se pretende responder las siguientes interrogantes: ¿los niveles locales tienen libertad para adicionar recursos? ¿existe algún mecanismo para redistribuir recursos de los que pueden aportar más a los que pueden aportar menos? ¿los recursos deben ser utilizados en la escuela a la que se le asignaron o el sostenedor tiene libertad para redistribuir?

¿LOS NIVELES LOCALES TIENEN LIBERTAD PARA ADICIONAR RECURSOS?

Existe una potencial tensión entre una distribución progresiva de los recursos escolares, que beneficie a quienes más lo necesitan, y la posibilidad de que los niveles locales de gestión aporten recursos que dependen de su propia capacidad de recaudación. La mayoría de los sistemas con gestión local de la educación permiten, e incluso requieren, el aporte local. Sin embargo, los sistemas varían en los

[109] Felicio y Ravaioli (2016), Piñeros (2016), OECD (2016) y Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá (2014).
[110] Massachusetts establece un tope de 120 al número total de escuelas chárter que pueden ser autorizadas para funcionar en el estado (de las cuales no más de 48 pueden ser escuelas chárter Horace Mann, que dependen de los distritos escolares).
[111] Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2001).

mecanismos que ponen en juego para introducir criterios redistributivos que lleven a una asignación más equitativa de los recursos.

En Estonia la educación debe ser financiada por sus operadores, ya sea el nivel central, las municipalidades o privados. Así, en educación preescolar, la cual siempre es provista localmente, la gran mayoría de los recursos provienen de las municipalidades, con algunas excepciones donde el nivel central entrega subsidios para la creación de nuevas escuelas preescolares, además de los recursos privados para financiar algunas categorías de gasto específicas, como es la alimentación, o un eventual copago para cubrir ciertos costos operacionales o salarios del personal docente y de apoyo. En educación primaria y secundaria, la cual también es provista por las municipales, sólo el 45% del financiamiento público a la educación proviene de las municipalidades, ya que a pesar de que el financiamiento de la educación es responsabilidad de sus operadores, la responsabilidad de proveer el servicio es compartida con el nivel central, quien aporta el 55% de los recursos públicos restantes. Las escuelas secundarias vocacionales son principalmente estatales, por lo que el financiamiento público de estas proviene directamente del estado, pero para generar mayores ingresos, pueden aceptar más alumnos cobrándoles un arancel, pueden recibir donaciones y pueden realizar venta de bienes y servicios. [112]

En Brasil, desde la Constitución de 1988, tanto los estados como municipios deben asignar obligatoriamente al menos el 25% de sus ingresos al sector educación. De estos, el 80% se destina al FUNDEB y el otro 20% puede ser libremente asignado. A su vez, cada Estado puede definir un nivel obligatorio de inversión en educación por encima del 25%, tal como lo hace el Estado de São Paulo, cuya Constitución definió que por lo menos el 30% de sus ingresos debe ser destinado a educación.[113]

En Massachusetts, la contribución local a la fórmula de financiamiento depende de la capacidad fiscal relativa de cada distrito escolar, asumiendo que los aportes locales totales deben cubrir el 59% del financiamiento base, mientras que el aporte estadual total debe cubrir el 41% restante. Así, con el objetivo de que todas las municipalidades aporten la misma proporción de recursos, el Estado calcula la contribución local preliminar en función a dos medidas de riqueza municipal: (i) el valor de las propiedades y, (ii) el ingreso personal. Basado en lo anterior, el Estado establece tasas de contribución uniformes. Por ejemplo, para el año 2011, la contribución local preliminar correspondía a un 0,3% del valor total de las propiedades más un 1,4% de los ingresos obtenidos por los residentes del distrito. Luego, para garantizar que todos los distritos obtengan un nivel mínimo de recursos estatales, el cálculo del aporte local también establece una participación local máxima del 82,5% por municipalidad. Por lo tanto, en los casos donde la contribución local preliminar es mayor al 82,5%, se les hace una reducción de hasta un 30%. En los casos contrarios, donde la contribución local preliminar es menor al 59%, se le aplica un incremento que depende de cuán por debajo del objetivo se encuentre. Para el año 2011 estos incrementos fueron: (i) si está un 10% por debajo del objetivo, el incremento es un 2% de la contribución del año anterior; (ii) si está entre el 5% y el 10%, el incremento es de un 1%; y (iii) si es menor al 5%, no sé le aplican incrementos.

[112] Santiago et al. (2016) y Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).
[113] Felicio y Ravaioli (2016)

Además, cada distrito escolar tiene la libertad de adicionar recursos por sobre esta contribución local[114] a la fórmula de financiamiento. [115]

En otros sistemas existe la posibilidad de adicionar recursos, pero estos no son parte de los requerimientos de los niveles locales. Uno de estos sistemas es el de los Países Bajos, donde el gobierno central es el encargado de financiar la educación, entregando recursos a las municipalidades o juntas escolares para financiar la educación preescolar, primaria y secundaria. En educación preescolar aproximadamente un tercio del financiamiento proviene del gobierno central y municipal, con los otros dos tercios de fuentes privadas. En educación primaria y secundaria, el 90% de los recursos provienen del gobierno central y el 10% de municipios, donaciones y cuotas de los padres, entre otros.[116]

En Ontario, el 90% de los recursos para financiar la educación son entregados a través de la fórmula de financiamiento por el Ministerio de Educación provincial y el 10% restante puede emanar de subvenciones entregadas por fuera de fórmula o puede ser generado por las juntas escolares de manera independiente, ya sea a través del arriendo de espacio no utilizado de las escuelas o la implementación de programación mejorada u opcional.[117]

En Carolina del Norte, aunque el sistema está diseñado de manera que no se requieran fondos locales para el funcionamiento básico de las escuelas, todos los distritos proporcionan recursos, llevando a que el 63% del financiamiento de las escuelas públicas tradicionales provienen de fuentes estaduales, el 26% de fuentes locales y el 11% del nivel federal. En el caso de las escuelas chárter, éstas dependen más fuertemente del financiamiento local, con un 62% de su financiamiento proveniente del estado, un 33% de fuentes locales y sólo un 3% del nivel federal. Aquí es importante notar que los 10 condados más ricos tienen más de cinco veces la riqueza de propiedad imponible por niño que la que poseen los diez condados más pobres, llevando a que, a pesar de que los condados más pobres utilizan una tasa impositiva dos veces más alta la tasa de los condados más ricos, los ingresos que generan a través de impuestos son sustancialmente más bajos.[118]

En Nueva Zelandia el Ministerio de Educación proporciona la mayoría de los recursos, con solo un 1% del financiamiento recaudado localmente. Estos recursos locales son generados a través de donaciones, o cobro de cuotas a los padres. Si bien éstas no pueden ser obligatorias, el no pago puede llevar a la exclusión de los estudiantes de las actividades extracurriculares. En las escuelas integradas, al tener infraestructura y terrenos privados, además pueden cobrar tarifas obligatorias para cubrir los costos de

[114] Los recursos adicionales que aportan los distritos varían fuertemente entre distritos. Por ejemplo, para el año 2010 el distrito de Newton aportó $5.195 dólares por niño por sobre la contribución local requerida, mientras que el distrito de Lynn solo aportó $23. Massachusetts Budget and Policy Center (2010).
[115] Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2010).
[116] Bettendorf, Jongen y Muller (2015) y Ladd y Fiske (2011).
[117] Ontario Ministry of Education (2015b, 2015c).
[118] North Carolina Department of Public Instruction (2017a), Corcoran y Cordes (2017) y Snyder, de Brey y Dillow (2016).

propiedad. Un requisito para que las escuelas puedan recaudar fondos propios es que sean sin fines de lucro.[119]

Finalmente, hay casos donde el aporte local está permitido, pero bajo ciertas restricciones. En Washington, desde 1978, es el deber del estado financiar completamente un programa de educación. Los distritos escolares pueden complementar, pero no suplantar, los fondos educativos estatales con sus propios ingresos provenientes de impuestos. Estos fondos adicionales se definen formalmente como gasto para apoyar el enriquecimiento y otras actividades fuera del programa de educación. Sin embargo, en la práctica, estos fondos son parte del fondo operativo del distrito y se pueden usar para complementar los salarios de los maestros, y reducir el tamaño de las clases, entre otros. En el año académico 2013-14, el 60,6% del financiamiento de la educación pública en Washington provino de fuentes estatales, el 31,5% desde los distritos escolares locales y el 7,9% desde el nivel federal. En el promedio de Estados Unidos, estos porcentajes son 46,2%, 45% y 8,7% respectivamente, mostrando la mayor relevancia relativa del Estado en el financiamiento de la educación en Washington.[120]

En Colombia la mayor parte de la inversión en educación proviene del gobierno central, siendo el Sistema General de Participaciones (SGP) el más relevante, al representar el 65% de los recursos en 2016, seguido por transferencias de otras entidades de la nación distribuidos desde nivel central a las regiones (14%), los recursos recaudados por las propias entidades territoriales certificadas (9%), recursos de otras entidades ejecutados a nivel central (7%) y las transferencias directas vía Ministerio de Educación (4%). Es importante notar que los recursos del SGP deben garantizar el financiamiento de la planta de personal, lo que llevó a la prohibición de contratar a docentes con recursos diferentes al SGP, restringiendo la posibilidad de aporte de los niveles locales.[121]

¿EXISTEN MECANISMOS PARA ASEGURAR UNA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS RECURSOS?

Los mecanismos para asegurar una distribución de recursos fundada en criterios de equidad varían en parte según la organización administrativa y política del estado, que determina la capacidad de los niveles subnacionales y/o locales para recolectar y utilizar recursos de manera autónoma. En esta dimensión se analizan por un lado aquellos sistemas en los cuales la distribución de recursos depende principalmente del nivel central (sea éste nacional o provincial), y por otro lado los sistemas en los cuales las unidades administrativas subnacionales o locales tienen autonomía para la generación de recursos propios y la determinación del uso de recursos. En el primer grupo se ubican Estonia, los Países Bajos, Colombia, Nueva Zelandia y Ontario. En el segundo grupo se ubican los tres estados de Estados Unidos - Carolina del Norte, Washington, Massachusetts - y Brasil.

[119] Center on International Education Benchmarking (2013), Coffin (2014) y Deloitte (2016).
[120] Corcoran y Cordes (2017), U.S. Department of Education (2016) y Washington State Senate Ways and Means Committee (2015).
[121] Álvarez y Piñeros (2017),

En el primer grupo de sistemas educativos, se observa una variedad de mecanismos de distribución, algunos de los cuales tienen un efecto más progresivo que otros. En el caso de Estonia, no se incorporan consideraciones de capacidad de aporte local ni de nivel socioeconómico al momento de asignar los recursos. En contraste, Nueva Zelandia y Ontario utilizan subvenciones específicas para apoyar a los distritos más desfavorecidos. Nueva Zelandia lo realiza a través del cálculo de deciles, usando criterios basados en las características de los estudiantes, como: (i)ingreso del hogar (si pertenece al 20% de los hogares con menor ingresos del país), (ii) ocupación de los padres según el nivel de habilidad requerido en el trabajo, (iii) hacinamiento, (iv) cualificaciones educativas y, (v) padres que reciben beneficios de apoyo a los ingresos. A partir de lo anterior, a cada escuela se le asigna una calificación entre 1 y 10, donde las escuelas del primer decil representan el 10% de las escuelas con la mayor proporción de estudiantes de comunidades socioeconómicas bajas y las escuelas del décimo decil representan el 10% de las escuelas con la menor proporción de estos estudiantes. Los deciles afectan la focalización de las subvenciones para el logro educativo, educación especial y servicios de orientación profesional.[122] A su vez Ontario tiene una serie de subvenciones para fines especiales que entregan fondos según circunstancias geográficas (ruralidad y lejanía), nivel socioeconómico de los estudiantes, y seguridad e inclusión para escuelas de barrios priorizados, entre otros.[123] Por otro lado, los Países Bajos y Colombia, al momento de distribuir el grueso de los recursos, toman en consideración ciertas dimensiones para redistribuir a quienes necesitan más recursos. Específicamente, los Países Bajos utiliza pesos para entregar recursos por sobre la base a alumnos que considera tienen una desventaja educativa, según el nivel educativo y trabajo de los padres,[124] mientras que, en Colombia, la distribución de los recursos del SGP considera ruralidad, matrícula perteneciente a etnias y el índice de pobreza multidimensional.[125]

El segundo grupo de sistemas educativos tiene la particularidad de que el sistema de financiamiento debe conversar con una estructura de gobierno en la cual las unidades subnacionales (en el caso de Brasil) o locales (en el caso de los estados de Estados Unidos) tienen autonomía para definir sus propios impuestos, presupuestos y uso de recursos globales, no sólo en el sector educación. En estos casos los criterios de equidad se incorporan en mecanismos que redistribuyen recursos de unas unidades administrativas hacia otras. En Massachusetts y Brasil, por ejemplo, se considera la capacidad de aporte local en el grueso de la distribución de recursos. En Massachusetts primero se calcula un financiamiento basal, para luego estimar la capacidad local de aportar a este financiamiento basal, la cual depende de la riqueza local, en términos del valor de las propiedades de la ciudad y los ingresos de los residentes de la ciudad. La diferencia entre la capacidad de aporte local y el financiamiento basal es financiada por el estado.[126] Por su parte Brasil reúne el 20% de los ingresos estatales y municipales en el FUNDEB, más una contribución federal equivalente al 10% de todo el fondo. Para repartir la contribución federal, primero se determina el valor por alumno de cada estado, considerando solo los fondos estatales y municipales de ese estado, repartidos en la matrícula del estado ponderada según nivel y modalidad de enseñanza. Luego, se ordenan

[122] Ministry of Education (2017a).
[123] Ontario Ministry of Education (2015b, 2015c).
[124] Ladd y Fiske (2011).
[125] Álvarez y Piñeros (2017).
[126] Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2017a) y Massachusetts Budget and Policy Center (2010).

los estados según su valor por alumno, y la contribución federal se asigna a los estados con menos valor por alumno para ir complementando su valor por alumno hasta que se iguale al valor por alumno del estado inmediatamente superior hasta que se reparte todo el aporte federal.[127]

En los casos de Washington y Carolina del Norte se utilizan subvenciones específicas para apoyar a los distritos más desfavorecidos. Washington lo realiza a través de la asignación para asistencia al esfuerzo local, la cual apoya a los distritos con baja riqueza de propiedad y con tasas de impuestos a la propiedad superiores a la media. Los distritos elegibles son aquellos que poseen una tasa impositiva superior al 14%, excediendo tasa promedio del estado.[128] En Carolina del Norte están los fondos suplementarios a baja riqueza, muy similar a la asignación utilizada en Washington, y el financiamiento suplementario para distritos pequeños. Los primeros son entregados a los distritos donde la capacidad de generar ingresos es menor al promedio estatal, considerando (i) el valor de las propiedades del condado más cualquier otro ingreso que reciba de fuentes como impuestos a las ventas y multas y confiscaciones, (ii) la base impositiva por kilómetro cuadrado y, (iii) el ingreso per cápita. Una vez calculados los factores anteriores, son ponderados de la siguiente manera: ingreso total anticipado del condado, 40%; base impositiva por kilómetro cuadrado, 10%; e ingreso per cápita, 50%. La suma de estas tres cifras se considera la riqueza del condado como un porcentaje de la riqueza promedio del estado. Todos los distritos con un valor menor a 100 son elegibles para recibir fondos. Para recibir el financiamiento total, es decir la diferencia entre la asignación local promedio del estado por estudiante y la asignación del condado por estudiante, los distritos deben demostrar un esfuerzo mínimo para generar ingresos. Este esfuerzo mínimo implica que el impuesto a la propiedad del condado sea igual o mayor a la tasa promedio del estado, o contribuir con más fondos locales a las escuelas públicas que la contribución local promedio del estado. Los condados solo reciben un porcentaje del financiamiento total si son elegibles, pero no cumplen con alguno de los criterios anteriores. [129] El financiamiento suplementario para distritos pequeños se distribuye como una subvención en bloque para aquellos distritos rurales con una matrícula menor a 3.200 alumnos.[130]

¿LOS RECURSOS DEBEN SER UTILIZADOS EN LA ESCUELA A LA QUE SE ASIGNARON O EL SOSTENEDOR TIENE LIBERTAD PARA REDISTRIBUIR?

Dentro de los sistemas analizados hay experiencias en ambos extremos. Por un lado, en los Países Bajos hay flexibilidad total. Tanto a nivel primario como secundario, el financiamiento del gobierno central fluye a las juntas escolares, que en última instancia tienen total discreción sobre cómo se gasta el dinero. Si bien cerca de la mitad de las juntas escolares en los Países Bajos son responsables por una sola escuela, la mayoría se rige por juntas escolares que son responsables de más de una escuela, que pueden distribuir los recursos a entre sus escuelas.[131]

[127] Bueno y Pergher (2017) y Ministério da Educação (2017b).
[128] Dorn et al. (2015).
[129] State Board of Education (2016).
[130] Matteson (2015).
[131] OECD (2016a).

En la mayoría de los sistemas, los niveles de gestión locales pueden redistribuir los recursos entre escuelas, pero bajo ciertas restricciones. Éstas están generalmente relacionadas a las categorías del gasto y no al uso de los recursos en escuelas específicas.[132] Así, en Brasil, Washington, Ontario, Estonia, Colombia, Carolina del Norte, y Massachusetts las unidades locales pueden determinar sus propios criterios para distribuir los recursos entre sus escuelas, pero cumpliendo con ciertas restricciones. Por ejemplo, hay recursos que solo pueden utilizarse en determinados conceptos de gasto.[133]

Al otro extremo se encuentra Nueva Zelandia, donde, a pesar de que el financiamiento no está necesariamente destinado a las categorías por las cuales fue entregado (con excepción de los salarios docentes), como generalmente cada junta escolar maneja una sola escuela no existe en la práctica la posibilidad de redistribuir entre escuelas. Incluso en el caso de juntas combinadas, estas deben mantener separadas las asignaciones de recursos de cada escuela.[134]

PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Esta dimensión centra su análisis en cómo los criterios utilizados para el cálculo y distribución de los recursos utilizados por la fórmula de financiamiento facilitan su administración y planificación a nivel de sostenedor. Para esto se responden las siguientes interrogantes: ¿a qué criterios se asignan los recursos? ¿estos deben ser utilizados en los mismos criterios a los que fueron asignados? ¿cómo se calcula el per cápita? ¿qué mecanismos de fiscalización del gasto existen?

¿A QUÉ CRITERIOS DE GASTO SE ASIGNAN LOS RECURSOS? ¿ESTOS DEBEN SER UTILIZADOS EN LOS MISMOS CRITERIOS A LOS QUE FUERON ASIGNADOS?

Al momento de entregar fondos, ya sea a través de fórmula o por fuera de esta, los distintos sistemas consideran una serie de factores. La tabla 11 resume los principales criterios para la asignación de recursos y muestra si son financiados a través de la fórmula (F) por fuera de la fórmula (N), por el nivel local (L) o no reciben financiamiento específico (/):

Tabla 11. Asignación de recursos a través de la fórmula (F), por fuera de la fórmula (N), por el nivel local (L) o sin financiamiento específico (/).

	Ontario	Estonia	Países Bajos	Carolina del Norte	Washington	Nueva Zelandia	Massachusetts	Brasil	Colombia

[132] Para más detalle dirigirse a la próxima sección, sobre planificación y administración.
[133] Para más detalles sobre los conceptos de gatos en los que deben ser utilizados los recursos dirigirse a la primera interrogante de la sección de Planificación y Administración.
[134] Ministry of Education (2017h) y Coffin (2014).

Docentes y personal	F	F N L	F	F	F	F N[5]	F	F	F
Inversión en infraestructura	N	L	F L[1]	L	L	N	N	N	N
Mantenimiento de infraestructura	F	L	F	L	F	F	F	L	F
Gastos corrientes	F	L	F	F	F	F	F	F	F
Equipamiento pedagógico	F	F	F	F	F	F	F	L	F
Material pedagógico	F	F	F	F	F	F	F	L	F
Alimentación	/	F	/	N[2, 3]	N[2]	/	N[2]	F L	F N
Trasporte	F	L	/	F	F	N	N	F	F
Uniformes	/	/	/	/	/	N[6]	/	L	/
Desarrollo profesional docente	N	F	F	F[4]	F[4]	F	F[4]	L	F

Notas: 1: en el caso de la educación secundaria, la infraestructura es financiada por el gobierno local. 2: se refiere al programa federal de alimentación. 3: solo corresponde a desayuno. 4: además es financiado por el gobierno federal. 5: por fórmula se financia personal de apoyo y de administración; docentes, directivos y de orientación va por fuera de la fórmula. 6: se deben cumplir algunos criterios.

Fuente: elaboración propia.

Tal como se describió en la dimensión de equidad y redistribución, la mayoría de los sistemas introducen restricciones al uso de recursos de acuerdo a las categorías por las cuales los recursos son asignados. Una excepción son los Países Bajos, donde se otorga discreción total a las juntas escolares para definir cómo se gasta el dinero, ya sea a nivel de qué escuela o en qué tipo de gasto.[135]

En el resto de los sistemas existen restricciones para el uso de los recursos. En Brasil**,** los recursos del FUNDEB son entregados a los gestores de la educación, quienes definen su uso de manera centralizada en secretarías municipales o estatales de educación, cumpliendo con la restricción de que el 60% de ellos utilizados en gastos relacionados a profesionales de la educación, incluyendo salarios, previsión y otros gastos de profesores, directores y otros, dejando el 40% para gastos como: trasporte escolar, alimentación y limpieza, entre otros. En este caso es importante notar que en la práctica hay redes, como la red estadual

[135] OECD (2016a).

de São Paulo, que utiliza cerca del 100% de los fondos del FUNDEB en profesionales de la educación,[136] por lo que esta restricción en la práctica no es muy significativa.[137]

En Ontario, las juntas escolares definen como distribuyen los fondos entre las diferentes escuelas de su jurisdicción con alta flexibilidad, pues se asume que la fórmula de financiamiento, a pesar de ser detallada, no puede considerar todos los elementos relevantes. Así, cada junta puede definir sus propios criterios, siempre y cuando cumpla con: (i) los objetivos de tamaño de las clases, (ii) sólo utilizar los fondos para educación especial, operación y renovación de las instalaciones escolares y programa de inducción de nuevos profesores para esos fines, y (ii) cumplir con requerimientos legislativos, tales como operar con presupuestos balanceados.[138]

En Washington, los recursos del fondo general son entregados a los distritos escolares, quienes poseen total libertad para definir cómo utilizarlos para satisfacer las necesidades de sus estudiantes, pues, a pesar de que los montos son asignados utilizando ciertos criterios, la legislación no requiere que los fondos sean utilizados de esa manera. Las únicas restricciones que deben cumplir los distritos escolares están relacionadas a los salarios de los profesores, los máximos de las salas de clases, contratar por lo menos 46 docentes cada 100 estudiantes y utilizar los fondos categóricos (educación especial, el programa de asistencia al aprendizaje, educación bilingüe transicional y el programa para estudiantes talentosos, entre otros) para los fines a por los cuales fueron asignados. [139]

En Estonia, luego que las municipalidades reciben los fondos del nivel central, éstas definen sus propios mecanismos para distribuirlos a las escuelas, solamente estando sujetas a las regulaciones nacionales sobre los salarios docentes, el tamaño máximo de la clase y tener que utilizar los fondos de almuerzos escolares para esos fines.[140]

En Massachusetts, cada distrito escolar puede determinar cómo asignar sus recursos provenientes del Capítulo 70 para el apoyo de las escuelas públicas sin tener en cuenta las categorías empleadas en el cálculo del presupuesto básico. Solamente, en el caso de utilizar menos de lo estimado en mantenimiento extraordinario, programación extraordinaria, desarrollo profesional o libros y equipamiento para la instrucción, el distrito debe justificarlo. Y si gasta más en gastos administrativos también lo deben justificar.[141]

En Nueva Zelandia, las líneas de financiación se utilizan ocasionalmente como orientación por parte de las escuelas, ya que generalmente todos los fondos se destinan a un pozo común y luego todo el gasto se extrae de ese pozo. Por ejemplo, si una escuela subsidia actividades curriculares tales como grupos culturales o deportivos, no considera específicamente si ese dinero proviene de la subvención de operaciones del Ministerio o de donaciones generales. Acá es importante notar que los fondos para el

[136] Felicio, F. y Ravaioli, P. (2016).

[137] Para ver el mecanismo de asignación utilizado por el distrito de São Paulo dirigirse al cuadro 5.

[138] CODE (2012).

[139] Dorn, et al (2015). Para ver el mecanismo de asignación utilizado por el distrito Seattle dirigirse al cuadro 4.

[140] Levačić (2011). Para ver el mecanismo de asignación utilizado en Tallin dirigirse al cuadro 2.

[141] The General Court of the Commonwealth of Massachusetts (2018).

docentes y administrativos titulares, propiedad y grandes bienes de capital se financian por fuera de la fórmula, lo que implica que sólo el 19% de los fondos asignados a las escuelas son fondos sobre los cuales tienen autonomía. [142]

En Colombia, el receptor y las restricciones en el uso de los recursos depende de la fuente de financiamiento. La gran mayoría de los recursos del SGP se distribuyen entre las entidades territoriales certificadas , aunque algunos se giran directamente a los establecimientos educativos y otros a todos los municipios, sean o no certificados. Los recursos del componente de prestación de servicio son transferidos a las entidades territoriales certificadas para financiar su planta docente, directiva y administrativa, la contratación del servicio educativo a privados, la administración de las secretarias de educación certificadas, conectividad, alimentación escolar, y pago de las pensiones de los docentes nacionalizados, entre otros. Los recursos del subcomponente calidad-matrícula se entregan a todos los municipios, certificados y no certificados, y deben ser utilizados para mejorar la infraestructura, docentes y otro personal pedagógico, gestión académica y pago de servicios públicos, entre otros. Los recursos del subcomponente de gratuidad se entregan directamente a los establecimientos educativos y pueden ser utilizados para dotación pedagógica, mejoramiento de la gestión académica e infraestructura educativa. Con respecto a los recursos directos del Ministerio de Educación, esto llegan directamente a las instituciones educativas a través de programas específicos, al igual que los recursos provenientes de otras entidades ejecutados a nivel central. Los recursos de las entidades territoriales certificadas y las transferencias de otras entidades son administrados por las entidades territoriales certificadas. Luego, cada entidad territorial certificada utiliza una metodología propia para asignar los recursos a las escuelas.[143]

En Carolina del Norte los distritos tienen libertad para redistribuir los recursos dentro de cada una de las asignaciones, pero no entre asignaciones. En las escuelas públicas tradicionales, el 62% de los fondos estatales se asignan como posiciones donde se financia el monto necesario para contratar maestros certificados y otros educadores, según el escalafón docente estatal, sin estar restringido a un monto específico en dólares. En este caso las escuelas pueden transferir fondos entre categorías, por ejemplo, pasar posiciones de docentes de un nivel a otro, siempre y cuando cumplan con el tamaño máximo de sala de clases. Un 16,4% es entregado en dinero y debe ser utilizado para la contratación de personal asistente y administrativo o compra de materiales. Otro 16% son fondos categóricos para atender las necesidades de una población o servicio específico, los cuales pueden ser utilizados para contratar personal, como maestros, asistentes de maestros y personal de apoyo de instrucción o para proporcionar un servicio como transporte, desarrollo profesional o comprar suministros y materiales. Un 3% es asignado según las características del distrito, los cuales deben ser utilizados dentro de las categorías a las que fueron establecidos. El financiamiento restante corresponde a programas específicos. En el caso de las escuelas chárter, una vez que se asignan los fondos, se vuelven fungibles y las escuelas chárter tienen

[142] Deloite (2016).

[143] OECD (2016).

total autonomía sobre cómo se gastan, siempre y cuando no utilicen fondos estatales para la compra de inmuebles. [144]

¿CÓMO SE CALCULA LA BASE DE ESTUDIANTES PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS MONTOS A ASIGNAR?

Como se describe en la sección de adecuación de recursos, todos los sistemas incorporan algún tipo de dimensionamiento del número de estudiantes para estimar los recursos necesarios. Algunos sistemas lo hacen basándose principalmente en una asignación per cápita (con ajustes), mientras que otros sistemas estiman costos basales que de todos modos incorporan una ratio entre el número de estudiantes y los insumos estimados. En esta sección, se profundiza en la forma en la que cada sistema estima la cantidad de estudiantes a la base de las estimaciones de recursos. Diversas formas de medir el número de estudiantes a los que se debe proveer el servicio traen aparejado diverso nivel de carga administrativa. En general, se observa que los sistemas tienden a basarse en estimaciones de matrícula, sin considerar el nivel de asistencia diaria de los estudiantes.

En Ontario, la medida de matrícula utilizada para determinar el financiamiento es la "matrícula diaria promedio". Para calcularla, las juntas escolares deben reportar el equivalente a estudiantes de tiempo completo matriculados en cada escuela los días 31 de octubre y 31 de marzo, las dos fechas de conteo oficial. El cálculo de la matrícula diaria promedio se basa en el promedio de los reportes de ambas fechas.[145]

En Washington, la matrícula se reporta mensualmente, desde kindergarten a 12 grado. Y corresponde al cuarto día escolar de septiembre y el primer día escolar de cada mes, de octubre a mayo.[146]

En Nueva Zelandia, la matrícula se informa varias veces al año y se ajusta según estimaciones de nuevos participantes que probablemente se matricularán durante el año. Generalmente las escuelas usan un sistema en línea llamado ENROL para registrar las inscripciones de estudiantes, el cual permite actualizar la información a medida que los estudiantes se matriculan, cambian de escuela o abandonan el sistema escolar.[147]

En Colombia la asignación por alumno corresponde por ley a la población efectivamente matriculada el año anterior, llevando así a un financiamiento por costos históricos.[148]

En Carolina del Norte se utiliza la matrícula diaria promedio. Aquí, el número de días de matrícula de un estudiante es definido como el número de días escolares en un mes en el que el alumno está matriculado en clases, independientemente de si está presente. Luego, la matrícula diaria promedio se calcula como

[144] Corcoran y Cordes (2017).
[145] Ontario Ministry of Education (2015c).
[146] Dorn et al. (2015).
[147] Ministry of Education (2017i).
[148] Fedesarrollo (2016).

la suma de la matrícula de todos los estudiantes del distrito, dividido por el número de días del mes escolar, redondeado al entero más cercano.[149]

En Brasil la matrícula es calculada a través del censo escolar, realizado anualmente por el Instituto Nacional de Estudios e Investigación Educativa Anísio Teixeira, en asociación con las secretarías de educación estatales y municipales. La matrícula es reportada a través del sistema en línea EDUCACENSO, que solicita información sobre la escuela, los docentes y las clases de los estudiantes. La información ingresada corresponde al último miércoles de mayo.[150]

En Massachusetts la matrícula basal se estima según el número de estudiantes por los cuales un distrito escolar es responsable al 1 de octubre. Esto significa que aquellos alumnos que se van en septiembre o llegan después del 1 de octubre no son considerados. En este conteo se incluyen a los estudiantes ausentes el 1 de octubre, siendo así una medida de matrícula y no de asistencia. Este conteo incluye principalmente estudiantes residentes del distrito escolar local que asisten a escuelas de su comunidad (incluidos los estudiantes de escuelas Horace Mann[151] y estudiantes extranjeros), además de los estudiantes que pagan matrícula (estudiantes que asisten a escuelas chárter de la *Commonwealth*, estudiantes de educación especial para quienes su distrito de origen paga matrícula a una escuela privada de educación especial, etc.). Los estudiantes matriculados provenientes de otros distritos no son incluidos en el conteo, ya que es su distrito de vivienda el responsable de los costos de su educación.[152]

¿QUÉ MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN DEL GASTO EXISTEN?

La existencia de mecanismos para fiscalizar el uso de los recursos es relevante ya estos velan por el respeto a las normativas que rigen su utilización, pero también pueden generar altos costos de administración a sostenedores y escuelas, por lo que es relevante conocer los mecanismos utilizados en los casos estudiados y las exigencias que estos imponen.

[149] Específicamente, cada invierno, el Departamento de Instrucción Pública sigue los siguientes pasos para determinar el total de ADM asignado para el próximo año. Primero, para cada distrito escolar, compara la ADM real del año actual en el mes 1 y el mes 2 del año escolar (ejemplo: para el presupuesto del año fiscal 2014-15, consulte primero el año fiscal 2013-14 ADM). Luego, identifica la cifra más alta (ejemplo, entre septiembre de 2013: 20.417 y octubre de 2013: 20.520, se quedaría con octubre). Después, comprara la cifra anterior con una proyección estadística de ADM para el próximo año (ejemplo: octubre de 2013: 20.520 vs. octubre proyectado para 2014: 20.249), para finalmente asignar el número más alto como ADM para el próximo año. (Matteson, 2015).

[150] Ministério da Educação (2017b)

[151] Una característica particular del sistema educativo de Massachusetts es que existen dos tipos de escuelas chárter, las Commonwealth y las Horace Mann. Ambas son escuelas públicas independientes diseñadas para fomentar prácticas educativas innovadoras, teniendo libertad para organizarse alrededor de una misión central, un currículo, tema y/o método de enseñanza, además de poder controlar su propio presupuesto y contratar y despedir a docentes y personal, siempre y cuando atraigan suficientes estudiantes y muestren resultados positivos. Además de lo anterior, en el caso de las escuelas Horace Mann, deben ser aprobadas por el comité escolar local, el sindicato de profesores y la junta de educación, además de algunas diferencias sobre los estatutos de su personal (Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education, 2017b).

[152] Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2013).

En Colombia, todos los recursos asignados a través del SGP deben pasar por un plan de rendición de cuentas de tres etapas. La primera de ellas es el monitoreo, que consiste en la compilación de datos sobre el uso de los recursos en un sistema de información manejado por la Contaduría General de la Nación, y la posterior verificación de estos usos. Luego viene el seguimiento, proceso mediante el cual el Ministerio de Educación analiza y evalúa de la información provista en el monitoreo, con énfasis en la identificación de posibles riesgos en la eficiencia del uso de los recursos. Finalmente viene el control, etapa en la que se evalúa la implementación de medidas preventivas y correctivas para garantizar el adecuado uso de los recursos. La principal medida preventiva utilizada es la ejecución de un plan de desempeño, que determina una serie de actividades para mitigar o eliminar ciertos riegos. Esta viene acompañada del apoyo de un coordinador desde el Ministerio de Hacienda, que ayuda en la implementación del plan. Además, el mismo Ministerio de Educación realiza visitas de seguimiento y acompañamiento. El no incorporar la medida preventiva adecuadamente lleva a la implementación de medidas correctivas como: la suspensión de giros del SGP, el giro directo de los recursos a los prestadores del servicio, la asunción temporal de las competencias e incluso la suspensión de los procesos contractuales.[153]

En Massachusetts, cada distrito escolar debe contar con un sistema de contabilidad financiera que compile toda la información sobre ingresos y gastos, por fuente de fondos, objeto y función. Basado en este, cada distrito debe presentar un reporte financiero anual al Departamento de Educación Primaria y Secundaria de Massachusetts. En caso de incumplimiento, el Departamento puede retener parte del financiamiento escolar, y en casos más graves, imponer una multa. Además, cada distrito escolar deberá, dentro de los nueve meses posteriores al cierre del año fiscal, someterse a una auditoría independiente de sus registros financieros y presentar el informe de esta auditoría al Departamento. Finalmente, el Departamento puede auditar los registros del distrito para determinar si los datos financieros del estudiante, personal y financiero reportados por un distrito escolar son correctos, y así asegurar que el distrito esté cumpliendo con todas las regulaciones, y determinar si se están manteniendo los controles necesarios sobre ingresos, gastos, activos y pasivos.[154]

En Estonia, el propietario de la institución educativa, ya sea el Ministerio de Educación o las municipalidades, en conjunto con la Oficina Nacional de Auditoría, son los responsables de supervisar el uso de los fondos. Para esto, tanto a nivel central como local, existe una unidad específica para auditar las finanzas de las escuelas. Las auditorías internas a las instituciones educacionales se realizan tanto de manera regular como según sean las necesidades. Todas las revisiones se basan en 3 principios: (i) economía, que se hayan minimizado los costos de alcanzar un objetivo; (ii) eficiencia, la relación entre los resultados y los gastos; y (iii) efectividad, el impacto realmente alcanzado versus el impacto deseado. A su vez, la Oficina Nacional de Auditoría, investiga como las autoridades han gastado los recursos, verificando si se han cumplido con los principios de eficiencia, efectividad, economía y legalidad. Además de estos procesos formales, en la práctica, las definiciones de los presupuestos están altamente relacionados con documentos estratégicos que conectan las decisiones de gasto con las prioridades de mediano plazo. Otros elementos que favorecen la trasparencia y fiscalización, es el involucramiento a los

[153] MEN (2016).
[154] Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2013).

padres, las comunidades locales y otras partes interesadas en la revisión de presupuestos, ingresos y gastos; y la red de bases de datos que ha desarrollado el país.[155]

En Ontario, el Ministerio Provincial es el encargado de monitorear y fiscalizar que el uso de los recursos por parte de las juntas escolares cumpla con los reglamentos de la subvención. Para esto las juntas deben presentar reportes financieros anuales al Ministerio de Educación, con el apoyo de un comité de auditoría, que supervisa todo el proceso de reporte financiero de la junta escolar y asegura la trasparencia y rendición de cuentas. Para asegurar el cumplimiento del correcto uso de los recursos por parte de las juntas escolares, el Ministerio puede: (i) retener las subvenciones cuando una junta escolar no ha cumplido con los requerimientos, (ii) exigir a la junta escolar que prepare planes de gestión del déficit en caso de ser necesario, y (iii) obligar a las juntas a tomar medidas para cumplir con las normas. Fuera de la rendición de cuentas financieras, al ser las juntas escolares responsables del rendimiento de los estudiantes, deben rendir cuentas al respecto a los estudiantes, padres y otras partes interesadas. Y, en el caso de no estar cumpliendo con las expectativas académicas, deben explicar que pasos están tomando para mejorar los resultados del logro.[156]

En los Países Bajos, a pesar de que el gobierno nacional no monitorea el uso de los recursos a nivel de escuela, la fiscalización se realiza en relación con el desempeño de la escuela. Para esto, la Inspección de Educación, organismo independiente del Ministerio, supervisa la calidad y finanzas de las escuelas, realizando evaluaciones absolutas y relativas de las escuelas y las juntas escolares, en conjunto con los miembros de las juntas y escuelas. A partir de estas evaluaciones la Inspección informa cuales son las escuelas más débiles al Ministerio y realiza reportes públicos sobre sus resultados. A las escuelas con persistentemente bajo rendimiento las supervisa intensamente por un máximo de dos años, en busca de que presenten mejoras. En los casos que no mejoran, la Inspección les puede enviar una advertencia oficial, y en última instancia, el Ministerio puede tomar medidas administrativas o financieras, que incluyen el dejar de financiar la escuela y que esta sea cerrada. En el 2014, la Inspección comenzó a realizar una fiscalización diferenciada, a escuelas con rendimiento moderado, promedio o incluso bueno, pero que no muestran mejoras.[157]

En Washington, el Estado, a través de la Oficina del Superintendente de Instrucción Pública supervisa el presupuesto, la contabilidad y los informes financieros de los distritos escolares para proporcionar una gestión financiera y una rendición de cuentas consistentes. Para esto los distritos escolares deben reportar el uso de recursos provenientes del fondo general, además de los otros fondos para actividades específicas. A su vez, el Oficina del Auditor Estatal revisa regularmente las finanzas de los distritos escolares para garantizar prácticas contables sólidas y el cumplimiento de la política fiscal estatal y federal. La auditoría puede incluir áreas que afectan el financiamiento estatal, tales como la matrícula (ya sea educación básica, vocacional, bilingüe, educación especial, etc.), el transporte público y el ratio profesor alumno. En el caso de identificar errores, se pueden solicitar reportes revisados, cambios al financiamiento estatal o federal, e incluso pueden llevar a la devolución o de los fondos desde el distrito.

[155] Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).
[156] Ontario Ministry of Education (2015c) y Ontario Public School Boards´ Association (2014).
[157] Ministry of Education, Culture and Science (2011).

Finalmente, los distritos que utilizan más de USD500,000 de fondos federales, son sujetos a una auditoría financiera federal anual.[158]

En Nueva Zelandia cada escuela debe preparar un informe anual que contenga los estados financieros anuales auditados. Estos deben mostrar cómo la junta ha utilizado sus fondos para alcanzar sus objetivos. El informe anual también debe incluir una descripción de todas las variaciones entre los objetivos y prioridades establecidas en el estatuto escolar, específicamente las relacionadas con el mejoramiento del rendimiento de los estudiantes, y lo que realmente realizó la escuela durante el año. El informe anual también debe proporcionar la base para los planes para el próximo año y debe ser publicado en línea para garantizar que toda la comunidad pueda acceder a la información. Luego, el Ministerio debe revisar los estados financieros auditados de todas las escuelas y contactarlas en caso de que exista algún elemento de riesgo financiero, incluso para preguntar si se han tomado medidas para atender un asunto específico. En tal caso, las juntas pueden pedir apoyo al ministerio, que puede proporcionar asesoramiento y asistencia a la escuela. En los casos donde el estado financiero de las escuelas es crítico, el Ministro de Educación puede: (i) solicitar información a la escuela, (ii) utilizar la asistencia de expertos, (iii) desarrollar un plan de acción, (iv) realizar una auditoría especializada, (v) enviar un aviso por rendimiento, (vi) nombrar un gerente, o incluso (vii) la eliminación de la junta y el reemplazo con un comisionado.[159]

[158] Dorn et al. (2015).
[159] Ministry of Education (2017j).

CAPÍTULO III

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SUBVENCIONES EN CHILE: RESULTADOS DEL ANÁLISIS ESTADÍSTICO

Analía Jaimovich y Gregory Elacqua estuvieron a cargo de la coordinación del análisis estadístico. Julio Rodriguez Silva, Carolina Correa Caro y Alonso Román Amarales estuvieron a cargo del desarrollo de los análisis estadísticos.

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presentan los resultados del análisis estadístico del funcionamiento del sistema de financiamiento de la educación escolar en Chile. A través del análisis de bases de datos del MINEDUC, la Superintendencia de Educación, y la Agencia de la Calidad de la Educación, este capítulo analiza las consecuencias distributivas de la fórmula de financiamiento en tres dimensiones: (i) adecuación de recursos, (ii) equidad en la distribución de recursos, y (iii) planificación del gasto y administración de los recursos.

Los análisis presentan la distribución de recursos resultante de la fórmula de subvenciones con sus características a 2015 y proyecciones de la distribución de recursos en escenarios que incorporan las modificaciones a la fórmula de subvenciones producto de legislación reciente, en particular, la Ley de Inclusión (LIE, Ley Nº 20.845), la Ley de Política Nacional Docente (PND, Ley Nº 20.903), y la Ley que crea el Sistema de Educación Pública (Ley Nº 21.040). Estas proyecciones se presentan en dos escenarios: un primer escenario, de transición al año 2019, incorpora a todos los establecimientos subvencionados a la política nacional docente,[160] incorpora los aumentos de subvenciones correspondientes a ese año (aumentos por el incremento anual de la USE y también los aumentos de la Subvención Escolar para alumnos prioritarios y preferentes establecidos en la LIE) y el aporte de gratuidad para aquellos establecimientos que no cobran financiamiento compartido (se proyecta que para 2019 un 80% de los establecimientos particulares subvencionados son gratuitos, contra 45% en 2015). Incorpora además la proyección de establecimientos municipales que pasan a ser gestionados por Servicios Locales de Educación, según el avance previsto por la ley para el año 2019.[161] El segundo escenario se proyecta al año 2047, año en que el según las proyecciones el 90% de los establecimientos particulares subvencionados serían gratuitos. En este escenario, se asume nuevamente que todos los establecimientos subvencionados han adherido a la política nacional docente. Es importante notar que ambos escenarios son escenarios teóricos, en tanto asumen una matrícula constante, es decir, no incorporan variaciones de matrícula entre el sector municipal y el sector particular subvencionado, ni consideran la disminución progresiva de matrícula producto del decaimiento en las tasas de natalidad. Asimismo, ambos escenarios asumen que la tasa de asistencia estudiantil también se mantiene constante. En el anexo metodológico se detallan los supuestos y cálculos utilizados para la construcción de ambos escenarios.

El análisis se realiza para una muestra de establecimientos subvencionados que representan los casos generales de los establecimientos que reciben financiamiento estatal. Del total de establecimientos de Chile, se descartan aquellos establecimientos que ofrecen exclusivamente educación parvularia, de adultos, educación especial u hospitalaria. Así, la muestra final incluye todos los establecimientos municipales o particulares subvencionados que se encontraban en funcionamiento al año 2015, que

[160] Se asume que no hay modificaciones sustantivas en la distribución de docentes según tramos de desarrollo profesional en la carrera al 2019, utilizando el encasillamiento de docentes vigente a 2016. Ver anexo metodológico.
[161] Esto es, no se contabilizan los municipios cuyos establecimientos pasan a ser gestionados por los SLEs de Barrancas, Puerto Cordillera, Huasco, Costa Araucanía, Arica y Parinacota, Biobío, y Metropolitana.

impartieron al menos educación básica o media (incluyendo aquellos que además ofrecen educación parvularia y/o de adultos) y que rindieron al menos la subvención general en el proceso de rendición de recursos de la Superintendencia de Educación correspondiente al año 2015. La muestra final se compone de un total de 8.151 establecimientos, equivalente al 68% del total en funcionamiento y con matrícula en 2015.

A los fines del análisis, se caracterizan los ingresos según la flexibilidad con la que cuentan los sostenedores para ejecutar gasto. Así, se consideran ingresos *"de libre disposición"* a aquellos ingresos que no están asociados a restricciones de gastos más allá de las incluidas dentro de los fines educativos. En los ingresos de libre disposición se consideraron los ingresos por aporte municipal, financiamiento compartido, y, principalmente la subvención de escolaridad (incluyendo ajustes como ruralidad, zona, piso rural, etc.).[162] Estos son ingresos que le permiten al sostenedor una alta autonomía respecto de decisiones de uso de recursos. Un segundo grupo de ingresos está constituido por ingresos de *"destino específico*", e incluye subvenciones que tienen restricciones de gasto más específicas que la subvención general o de escolaridad. Aquí se incluye principalmente la Subvención Escolar Preferencial (SEP), la ampliación de la SEP para alumnos preferentes (SEPA), y la subvención asociada al Programa de Integración Escolar (PIE). El sostenedor tiene autonomía para definir el uso de estos recursos, pero en el marco de ciertas categorías de gasto o con topes estipulados por la legislación (por ejemplo, la prohibición de utilizar recursos SEP para el pago de horas docentes curriculares regulares). Finalmente, un tercer grupo son los ingresos "*rígidos*", que están constituidos por ingresos por subvenciones generalmente asociadas a incrementos salariales docentes, y que el sostenedor debe utilizar específicamente para tales fines.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA

El sistema escolar chileno se caracteriza por una coexistencia de establecimientos subvencionados que son gestionados por los municipios o por sostenedores particulares.[163] En la muestra utilizada para este estudio, el 58% de los establecimientos (que atienden a un 42% de la matrícula total) son gestionados por los municipios (tabla 3.1).[164]

[162] Ver anexo metodológico para un detalle de la categorización de subvenciones entre libre disposición, destino específico y subvenciones rígidas.

[163] Para los análisis presentados en esta sección, y en todas las siguientes, se utiliza la muestra de 8.151 establecimientos descripta en la introducción.

[164] En el total de establecimientos en funcionamiento y con matrícula al año 2015, un 47% de los establecimientos son municipales y el restante 54% es particular subvencionado. Así, la muestra utilizada sobre representa a los establecimientos municipales.

Tabla 3.1. Características de la muestra de establecimientos

	Municipal		Part. Subv.		Total	
	N	**%**	**N**	**%**	**N**	**%**
Urbano	2.117	44,5	2.632	77,6	4.749	58,3
Rural	2.641	55,5	761	22,4	3.402	41,7
Total	4.758	100	3.393	100	8.151	100

Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC 2015.

Los dos subsistemas (el municipal y el particular subvencionado) son muy heterogéneos entre sí. En el caso del sector municipal, se observa una prevalencia de establecimientos rurales (56% de los establecimientos municipales son rurales), y de establecimientos muy pequeños y pequeños. Un 25% de los establecimientos municipales son establecimientos de piso rural, esto es, con menos de 17 alumnos. Y en general predominan establecimientos pequeños: 76% del total de los establecimientos municipales tienen menos de 400 alumnos. En general, el sistema municipal ofrece educación parvularia y básica, o básica (82%), y en menor medida educación media o de ciclo completo (18%).[165] La casi totalidad de los establecimientos municipales tienen jornada escolar completa (94%). El 100% de los establecimientos municipales tienen convenio SEP, y el 85% de los establecimientos municipales tienen al menos un 50% de alumnos prioritarios.

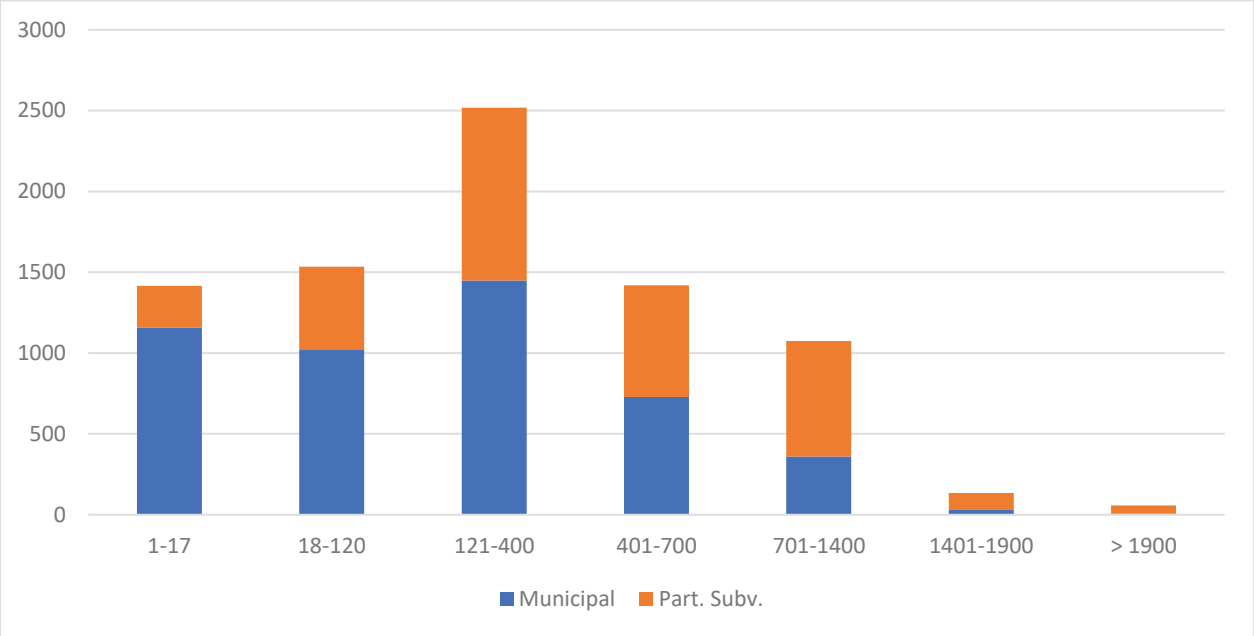
En el caso del sector particular subvencionado, se observa una prevalencia de establecimientos urbanos (77% de los establecimientos particulares subvencionados son urbanos). En cuanto al tamaño de los establecimientos, se observa mayor variación que en el sector municipal. Los establecimientos de piso rural particulares subvencionados representan menos de un 8% del total de establecimientos, mientras que un 46% de los establecimientos entran en las categorías de tamaño de más de 400 alumnos (contra un 23% en el caso de los municipales). Hay también mayor variación en el tipo de oferta educativa: el 44% de los establecimientos particular subvencionados ofrecen educación completa, mientras que el 51% ofrece solo educación parvularia y básica o sólo básica, y el 5% sólo educación media. La mayoría tiene jornada escolar completa (84%). En términos socioeconómicos, en 2015 el 22% de los establecimientos particulares subvencionados no habían suscrito un convenio SEP, y poco más de la mitad (55%) tenían más del 50% de sus estudiantes calificados como estudiantes prioritarios.

Esto es, una característica importante del sistema escolar chileno es estar conformado por un gran número de establecimientos pequeños y medianos, donde un 67% cuenta con 400 alumnos o menos. La

[165] Para los fines de este estudio, se definió como establecimientos de ciclo completo a aquellos que ofrecen educación básica y media, o bien educación parvularia, básica y media. Los establecimientos que ofrecen educación media y 7mo y 8vo grado de educación básica se incluyeron en establecimientos de ciclo completo.

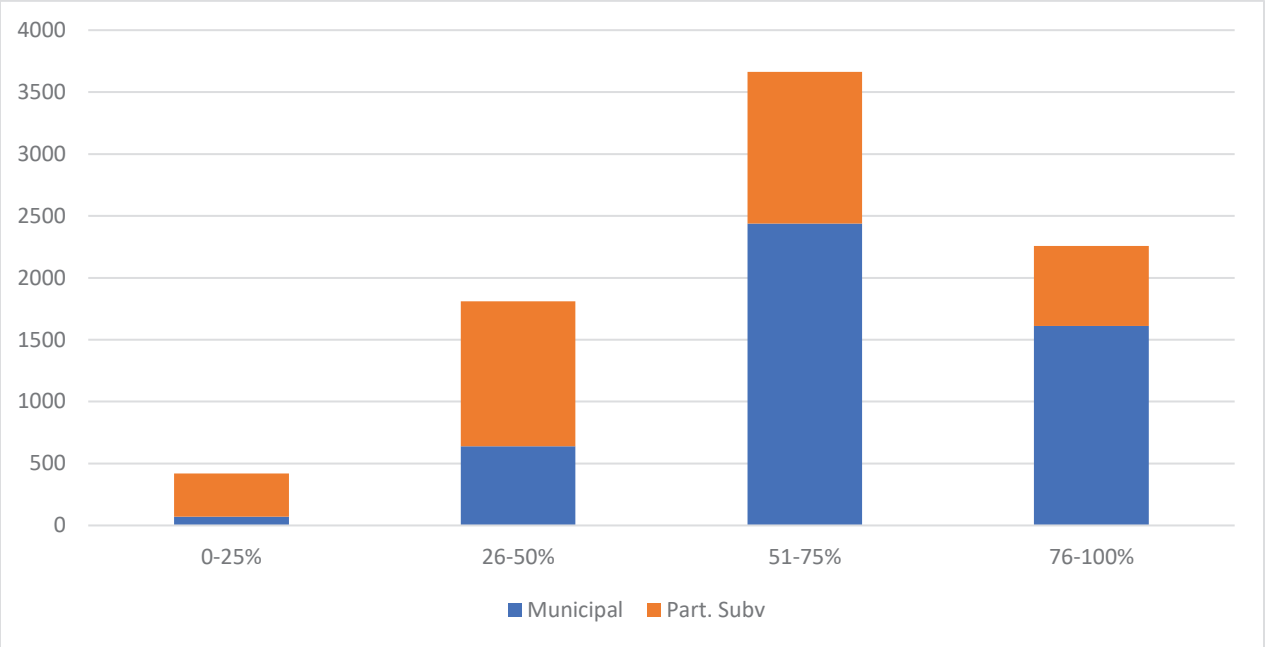
mayor parte de los establecimientos pequeños son municipales, mientras que los que tienen más de 700 alumnos son principalmente particulares subvencionados (gráfico 3.1). En cuanto al nivel socioeconómico de la matrícula atendida, los establecimientos con menor concentración de alumnos prioritarios son en su mayoría particulares subvencionados, mientras que aquellos con más de la mitad de sus alumnos calificados como prioritarios son en general municipales (gráfico 3.2).

Gráfico 3.1. Número de establecimientos por tamaño de matrícula (N = 8,151)



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC 2015.

Gráfico 3.2. Número de establecimientos por proporción de alumnos prioritarios (N = 8,151)



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC 2015.

Las características de los sostenedores también difieren entre el sector municipal y el sector particular subvencionado. La configuración de los sostenedores es relevante en tanto existe la posibilidad de redistribuir los ingresos por subvenciones (con excepción de la SEP y otras subvenciones menores) entre los establecimientos de un mismo sostenedor. Esto es, un sostenedor que tiene establecimientos en déficit podría redistribuir fondos desde los establecimientos con superávit a los establecimientos en déficit.

En el caso del sector particular subvencionado, predominan los sostenedores de establecimiento único (91%). El restante 9% se caracteriza por ser en general sostenedores con pocos establecimientos. Sólo 6 sostenedores particulares subvencionados en nuestra muestra tienen una red con más de 14 colegios. Los sostenedores municipales, en cambio, están organizados en redes de colegios. El 37% de los sostenedores municipales consiste en redes con más de 14 colegios. La gran mayoría (74%) de los sostenedores en red particulares subvencionados gestiona establecimientos únicamente urbanos. En el caso de los sostenedores municipales, es común que una misma red integre establecimientos urbanos y rurales: el 77% de los sostenedores municipales cuenta con colegios urbanos y rurales en su red.

ADECUACIÓN DE RECURSOS

CARACTERIZACIÓN DE INGRESOS

Los recursos con los cuales cuentan los sostenedores y los establecimientos para financiar su funcionamiento provienen de diversas fuentes. La principal fuente de recursos son las subvenciones (incluye la subvención de escolaridad, SEP, PIE, piso rural, ruralidad, entre otras).[166] Otros recursos incluyen los ingresos en concepto de financiamiento compartido, los aportes municipales, los ingresos del Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP), donaciones y recursos propios generados por los propios establecimientos.

INGRESOS TOTALES

En el año 2015, los ingresos por subvenciones representaban un 83% y un 85% del total de ingresos de los establecimientos municipales y particular subvencionados, respectivamente. En el caso de los establecimientos municipales, otros recursos relevantes eran los aportes municipales (representando un 8% del total de ingresos), y los recursos del FAEP (9% del total de ingresos). En el caso de los sostenedores particulares subvencionados, la principal fuente de ingresos regulares, además de las subvenciones, era el financiamiento compartido, representado un 15% del total de ingresos (tabla 3.2).

A raíz de las modificaciones introducidas por la LIE y PND (sumado al incremento anual de la USE), se estima un aumento de *recursos totales* que alcanza en 2019 un incremento respecto de los valores de 2015 de 26% para todo el sistema (28% para el sector municipal y 24% para el sector particular subvencionado).[167] Asimismo, las proporciones relativas de las diversas fuentes de ingreso se modifican gradualmente, moviéndose el sistema cada vez más hacia un financiamiento principalmente basado en las subvenciones. Así, los *ingresos por subvenciones* se incrementan entre 2015 y 2019 en un 30% para el sector municipal y un 29% para el sector particular subvencionado. Mientras en 2015 las subvenciones representan un 83% del total de ingresos de los establecimientos municipales, éstas pasan a representar un 85% en 2019. En el sector particular subvencionado, las subvenciones pasan a representar un 89% de los ingresos frente a un 85% en 2015 (tabla 3.2).

[166] Ver capítulo I y el apéndice metodológico para un listado y clasificación de subvenciones.

[167] Como se mencionó anteriormente, esta estimación asume una matrícula total constante, sin contabilizar el decrecimiento de la matrícula producto de cambios demográficos.

Tabla 3.2. Ingresos por sector y año (millones de pesos 2015).

	Municipal				Particular subvencionado		
	2015	**2019**	**2047**		**2015**	**2019**	**2047**
Subvenciones	1.640.045	2.128.694	3.237.837		1.737.901	2.241.124	3.513.612
Aporte Gratuidad	N/A	123.121	186.585		N/A	120.939	190.473
SEP	294.045	325.918	504.334		256.428	316.169	482.465
SEPA	N/A	60.214	93.217		N/A	70.904	112.017
PIE	213.474	214.811	325.538		100.814	107.137	162.362
Aporte directo PND	N/A	319.080	483.169		N/A	266.830	404.049
FICOM	810	0	0		298.558	287.784	158.400
Aporte municipal	153.333	136.719	0		N/A	N/A	N/A
FAEP (total ingresos)	171.168	250.000	130.000		N/A	N/A	N/A
Total	1.965.356	2.515.414	3.367.837		2.036.459	2.528.908	3.672.012

Fuente: elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE, 2015.

INGRESOS POR SUBVENCIONES

Los valores mensuales por alumno de la subvención de escolaridad se encuentran fijados por alumno en Unidades de Subvención Escolar (USE), según el nivel y modalidad de enseñanza en que éstos se eduquen, y la disposición de JEC del establecimiento al que pertenecen (ver detalle en el capítulo I). Al año 2015, el valor por alumno para estudiantes de 1er nivel de transición a 8vo grado de educación básica, en establecimientos con JEC, era de $61.854. Para los estudiantes de educación media, este valor era de $73.854 en la modalidad científico humanista, y entre $73.854 y $99.707 en diversas modalidades de la educación media técnico profesional.

Como se describió en el capítulo I, estos montos se adecuan en la fórmula de subvenciones por ajustes por piso rural, ruralidad y zona extrema, el nivel socioeconómico de los estudiantes, sus necesidades educativas especiales, y su nivel de asistencia a clases, entre otros factores, afectando el ingreso final en concepto de subvenciones que cada establecimiento percibe por alumno. Estos ajustes, sumados a características estructurales del sistema (como, por ejemplo, la proporción de alumnos prioritarios

respecto del total de alumnos en un establecimiento), llevan a la siguiente distribución promedio mensual per cápita de ingresos por subvenciones (tabla 3.3).

Tabla 3.3. Subvención promedio mensual per cápita (pesos 2015) por dependencia y área del establecimiento

	2015				2019				2047			
	Municipal		**Part. Subv.**		**Municipal**		**Part. Subv.**		**Municipal**		**Part. Subv.**	
	Rural	**Urbano**	**Rural**	**Urbano**	**Rural**	**Urbano**	**Rural**	**Urbano**	**Rural**	**Urbano**	**Rural**	**Urbano**
Subvenciones libre disposición	214.692	60.662	176.356	58.645	209.554	73.272	179.904	68.543	317.570	111.041	272.721	108.687
Subvenciones destino específico	58.315	45.245	55.921	25.046	62.889	49.068	59.510	30.064	98.147	75.202	90.807	46.057
SEP	31.187	21.205	31.476	14.121	34.770	23.411	35.808	17.192	55.283	36.192	54.847	26.321
SEPA	0	0	0	0	3.967	4.024	2.874	3.657	6.267	6.230	4.405	5.774
PIE	18.701	16.945	13.498	6.156	19.722	16.736	13.544	6.462	29.888	25.363	20.525	9.793
Subvenciones rígidas	26.066	6.936	14.062	3.953	76.683	25.104	53.899	16.184	116.118	38.014	81.618	24.507
Total Subvenciones	**299.073**	**112.843**	**246.338**	**87.643**	**349.126**	**147.444**	**293.314**	**114.791**	**531.834**	**224.256**	**445.146**	**179.251**

Fuente: Elaboración propia con datos del MINEDUC y la SIE 2015.

*Incluye SEP concentración.

**Incluye incremento de zona PIE.

Al analizar los ingresos de subvenciones per cápita se observa que en 2015 son casi 3 veces más altos en los establecimientos rurales comparando con los urbanos, lo que se explica en parte porque los ingresos que no dependen de la matrícula/asistencia se reparten entre menos alumnos para el caso de los establecimientos rurales, que tienen en promedio una matrícula mucho más baja que los urbanos. Además, existen incrementos de subvenciones que van dirigidos principalmente a los establecimientos rurales, como el incremento de zona, ruralidad, las asignaciones por condiciones difíciles y profesor encargado. Esta diferencia entre establecimientos rurales y urbanos disminuye en 2019.[168]

[168] Existe un menor incremento en los establecimientos rurales en comparación a los urbanos, aunque el único grupo que disminuye de 2015 a 2019 este tipo de ingresos son los establecimientos municipales en zonas rurales. Cabe mencionar que, si bien por PND se crea la asignación por tramo de desarrollo profesional docente, cuyo componente *directo* va a los establecimientos, por otro lado, se derogan algunas subvenciones que recibían los establecimientos y que tenían como objetivo el pago de remuneraciones docentes, como la subvención adicional especial, AVDI, AEP

DÉFICIT ESTRUCTURAL ACTUAL EN ESTABLECIMIENTOS Y SOSTENEDORES

En esta sección, se analiza la adecuación de recursos en el sistema a partir de una caracterización del déficit estructural en establecimientos y sostenedores. Para ello, se define como *déficit estructural* a aquellos establecimientos o sostenedores cuyos ingresos son insuficientes para solventar el costo básico de operación del servicio, definido como el costo de la planta (de docentes y asistentes)[169] y costos operativos.

Para esta estimación, se considera como ingresos aquellos ingresos de libre disposición que pueden utilizarse para financiar costos remuneracionales. Entre ellos se incluyen subvenciones de libre disposición, sus ajustes por ruralidad, zona, etc., y también los ingresos en concepto de financiamiento compartido, y aporte municipal. En el caso de los ingresos del FAEP, se contabiliza solamente aquella proporción que en 2015 se destina efectivamente al pago de remuneraciones, dado que los ingresos de FAEP deben, por convenio, destinarse sólo minoritariamente al pago de remuneraciones.

Entre los gastos de operación del servicio, se contabiliza el costo remuneracional en 2015 de la planta de docentes y asistentes. Para 2015 se consideran los salarios declarados en la base de Remuneraciones de la SIE. Para las proyecciones a 2019 y 2047, se realiza una estimación del costo de la planta docente según sus salarios por PND, y se proyecta el costo de la planta de asistentes. Es importante considerar que estas estimaciones excluyen los salarios financiados con las subvenciones SEP y PIE, ya que se considera que esos salarios, por definición, deberían estar relacionados con procesos de mejora escolar que van más allá de la operación básica de los establecimientos. Entre los costos operativos se incluye transporte escolar, material de oficina, reproducción de documentos, insumos computacionales, combustible y peajes, otros gastos de operación, servicios básicos, materiales y útiles de aseo, contratación servicios de aseo y jardinería y contratación servicios de seguridad (ver anexo metodológico).

Esto es, la estimación de *déficit estructural* se enfoca solamente en el costo básico de operación, sin considerar procesos esenciales para la calidad del servicio educativo tales como el desarrollo profesional docente, la implementación de programas de mejora, procesos evaluativos, la adquisición de recursos pedagógicos y tecnologías del aprendizaje, etc. Parte de estos gastos pueden financiarse a través de subvenciones específicas, como la SEP, que no se consideran en los ingresos a los fines del cálculo de déficit estructural.

y la modificación del BRP. Adicionalmente, se deroga la asignación por desempeño en condiciones difíciles, que beneficiaba en mayor proporción a establecimientos rurales.

[169] En costos remuneracionales se consideran todos los costos 2015 de cargo del sostenedor, esto es, sueldo base, horas extra, bonos, aportes del sostenedor, etc. Ver anexo metodológico.

DÉFICIT ESTRUCTURAL EN ESTABLECIMIENTOS

El análisis de déficit estructural a nivel de establecimientos se centra en considerar si *cada establecimiento* puede financiar la operación básica del servicio con las subvenciones que le son asignadas y otros recursos de libre disposición de los que pueda disponer.[170] Para ello, se contabilizan los ingresos de libre disposición con los que cuenta el establecimiento (subvenciones de libre disposición, los ingresos por financiamiento compartido, el aporte municipal, y la proporción del FAEP que se destina a remuneraciones a nivel de establecimiento) y por otro lado se incluye en los gastos el gasto remuneracional total (docentes y asistentes) y los costos operativos de cada establecimiento.[171]

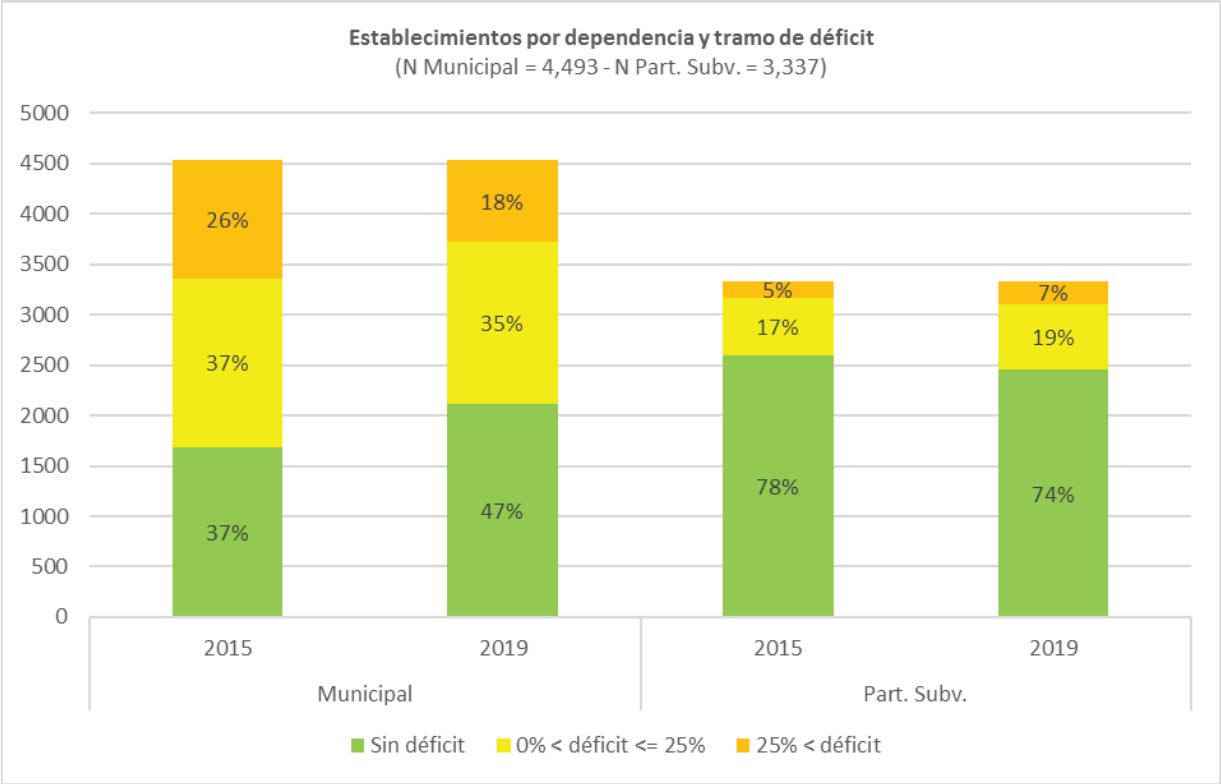
Contabilizando todos los ingresos de libre disposición con los que cuenta cada establecimiento, se observa que 63% de los establecimientos municipales tienen déficit estructural en 2015, mientras que 22% de los particulares subvencionados se encuentra en la misma situación. Hacia 2019, el déficit estructural disminuye ligeramente en el sector municipal, pero aumenta en el sector particular subvencionado (gráfico 3.3).[172]

[170] En la sección siguiente se analiza el déficit agrupado a nivel de sostenedor, ya que en los hechos los sostenedores pueden redistribuir ingresos de libre disposición de sus establecimientos con superávit a aquellos en déficit.

[171] De los ingresos totales por subvenciones de libre disposición se descuenta los traspasos a la administración central que corresponden a cada establecimiento, ya que se estima que esos recursos no están disponibles para financiar costos a nivel del establecimiento. En el costo remuneracional docente se incluyen bonos, horas extra, y aportes del sostenedor (aportes previsionales, seguro de cesantía, etc.).

[172] Esta diferencia se explica porque los salarios docentes en el sector subvencionado son más bajos en 2015, en promedio, que en el sector municipal. Con el supuesto de ingreso de todos los docentes de ambos sectores a la PND en 2019, la diferencia salarial que debe cubrirse con ingresos corrientes de los establecimientos es mayor en el sector particular subvencionado que en el sector municipal. Además, debido a que en 2016 una proporción menor de los docentes del sector particular subvencionado cumplía con los requisitos para el encasillamiento, éstos fueron encasillados en tramo inicial a los fines de este ejercicio. Si bien su salario aumenta respecto de los valores de 2015, estos docentes no generan el aporte directo que PND asigna a los dos tramos de desarrollo profesional más alto.

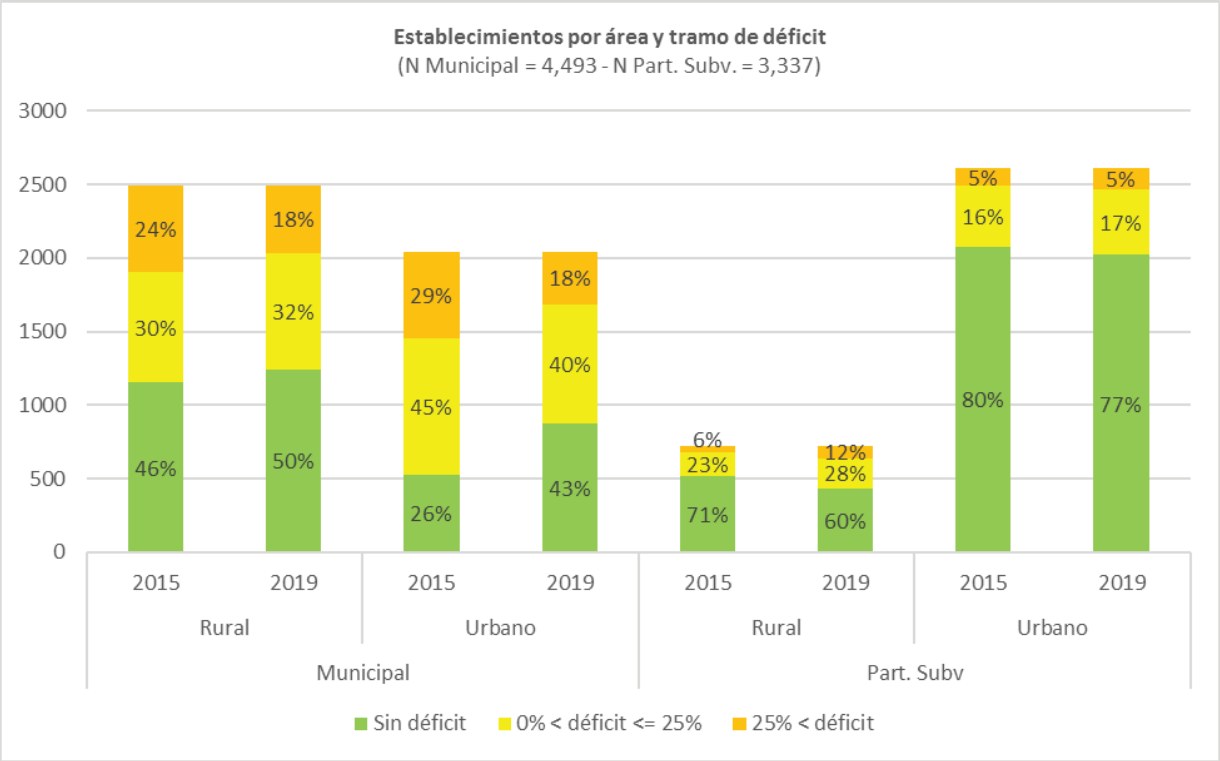
Gráfico 3.3



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015

Al analizar el tipo de establecimientos en los que la prevalencia del déficit estructural es mayor, se observa que la proporción de establecimientos en déficit estructural en 2015 es de un 74% para el sector municipal urbano, de 54% en el sector municipal rural, de 29% en el sector particular subvencionado rural y de 20% en el sector particular subvencionado urbano (gráfico 3.4). Esta prevalencia del déficit disminuye en 2019 para los establecimientos municipales de ambos sectores, y aumenta para los particulares subvencionados.

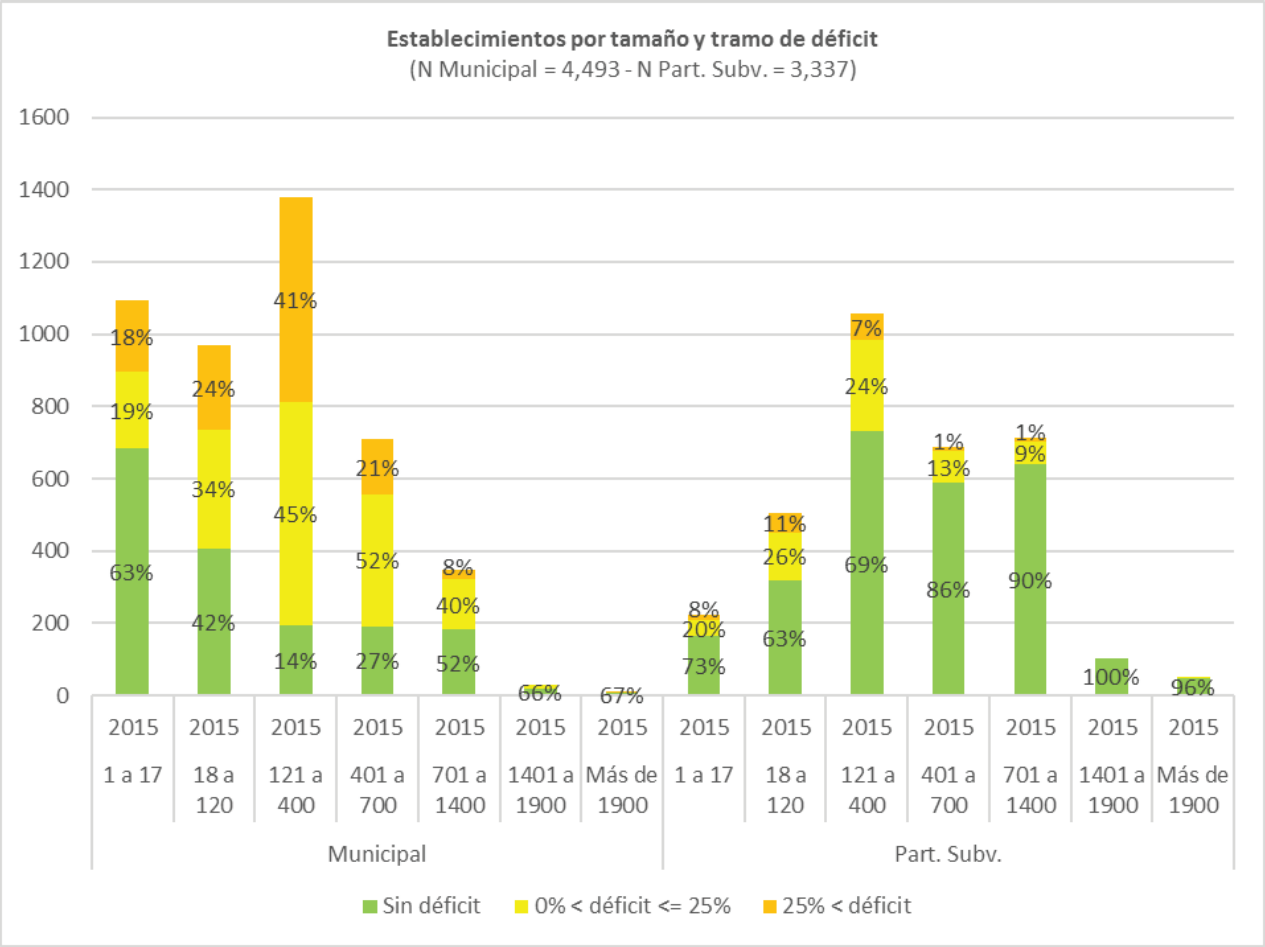
Gráfico 3.4



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

El problema de déficit estructural es más acuciante en los establecimientos pequeños y medianos. El 86% de los establecimientos municipales de 121 a 400 alumnos tiene déficit estructural, seguidos por un 73% en el tramo de 401 a 700 alumnos. En el sector particular subvencionado, el tramo con mayor proporción de establecimientos en déficit son los establecimientos de 18 a 120 alumnos. Para ambos sectores, los establecimientos muy pequeños (de piso rural, de 1 a 17 alumnos) son deficitarios, comparativamente, en menor medida: 37% de los establecimientos de 1 a 17 alumnos del sector municipal y 27% del sector particular subvencionado presentan déficit estructural (gráfico 3.5). Con la proyección de ingresos y gastos a 2019, se observa que el déficit estructural aumenta en el sector particular subvencionado en los establecimientos de 1 a 17, 18 a 120, y 121 a 400 alumnos, mientras que se mantiene constante o disminuye en los otros grupos. En el sector municipal, la proporción de establecimientos con déficit estructural aumenta en el grupo de 1 a 17 alumnos, pero disminuye en los otros grupos.

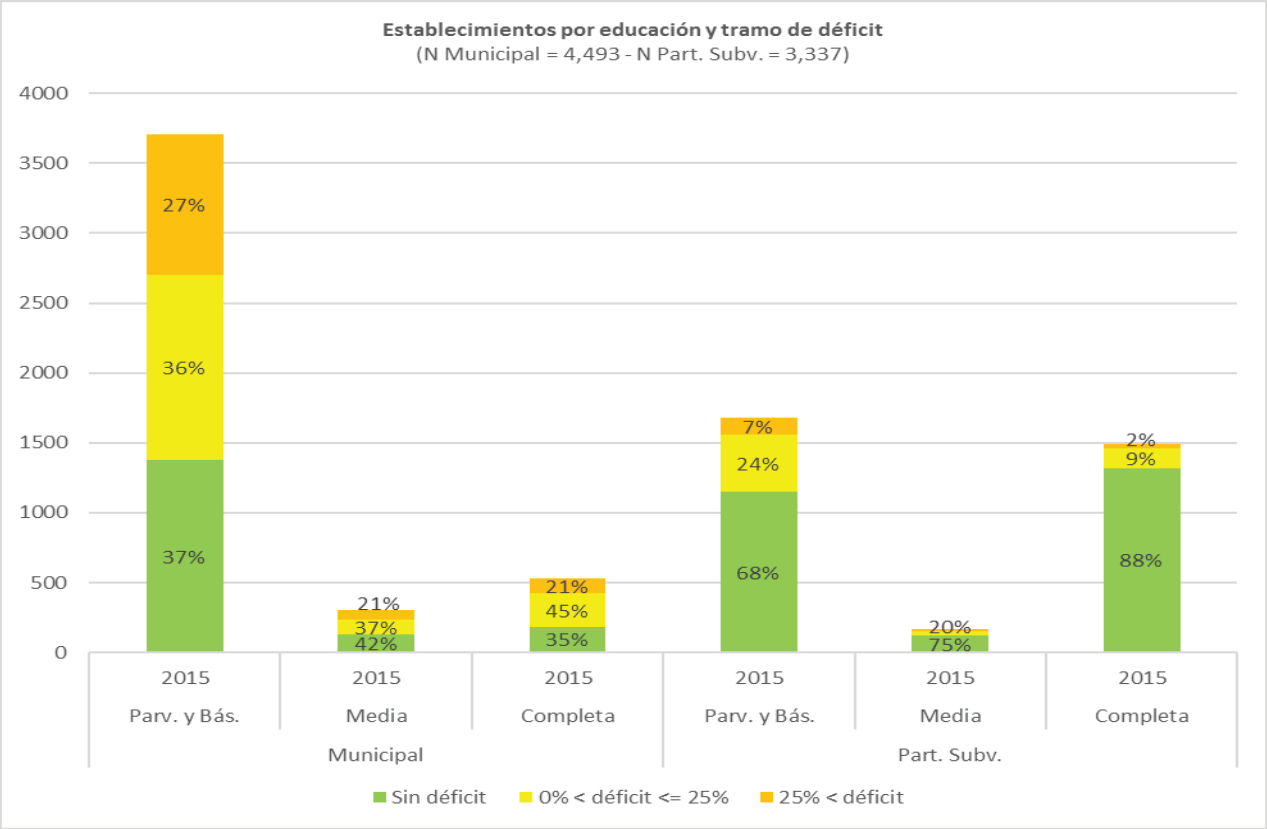
Gráfico 3.5



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

Al analizar por tipo de oferta educativa del establecimiento, se observa que los establecimientos que ofrecen exclusivamente educación parvularia y básica o sólo básica presentan la mayor proporción de establecimientos deficitarios en ambos sectores: 63% en el sector municipal y 32% en el sector particular subvencionado en 2015. En el caso del sector municipal, la proporción de establecimientos con déficit también se mantiene cercana al 60% en establecimientos que ofrecen educación media y en establecimientos que ofrecen educación completa. En el caso del sector particular subvencionado, este tipo de establecimientos presentan una menor proporción de establecimientos con déficit estructural, que es sin embargo alta: un 25% de los establecimientos que ofrecen sólo educación media en el sector particular subvencionado tiene déficit estructural (gráfico 3.6).

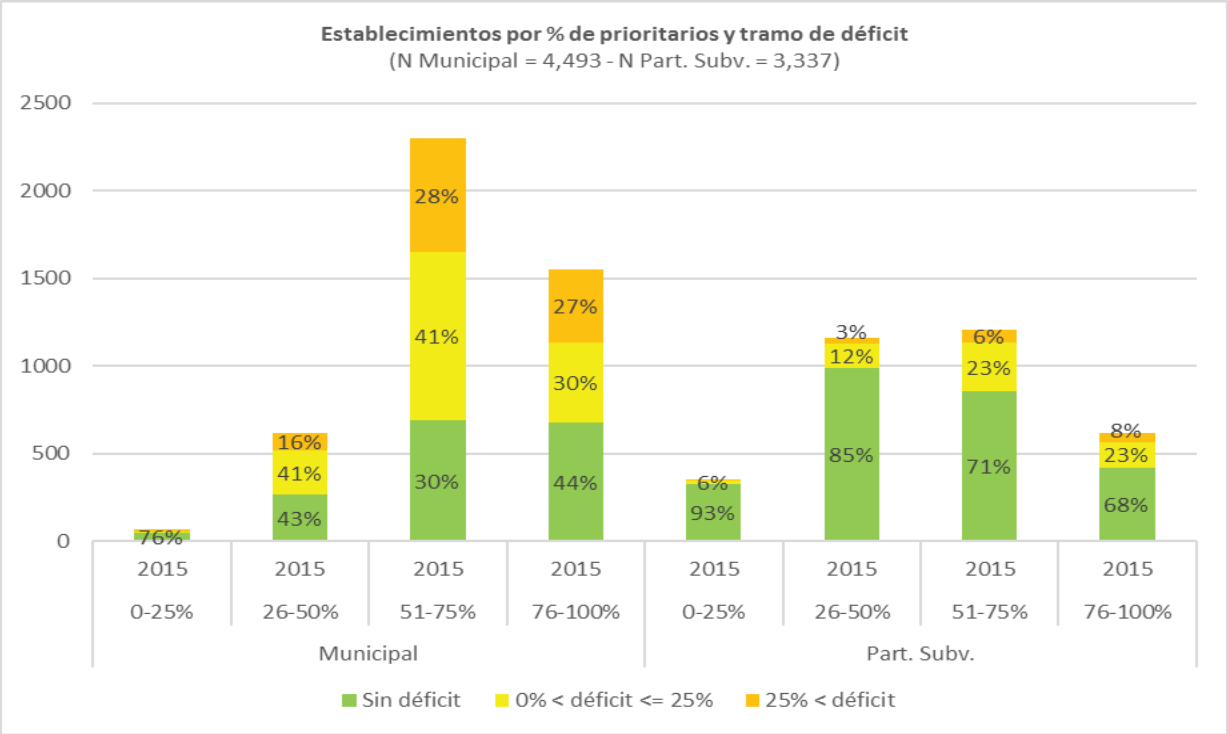
Gráfico 3.6



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015

Se observa asimismo un problema de inequidad: los establecimientos deficitarios son principalmente establecimientos que presentan una alta concentración de estudiantes prioritarios, tal como se observa en el gráfico 3.7. Esta relación es particularmente clara en el sector particular subvencionado. En el sector municipal, se observa una alta proporción de establecimientos con déficit estructural aún en establecimientos con una proporción menor de alumnos prioritarios.

Gráfico 3.7



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

El análisis anterior considera todos los ingresos de libre disposición, dado que son recursos con los que efectivamente cuenta el sistema para su funcionamiento, y consecuentemente es esperable que las plantas reales de los establecimientos se hayan ido adaptando al flujo de recursos de libre disposición con los que pueden contar. Sin embargo, dicho análisis dificulta evaluar el nivel de adecuación de los recursos aportados por las subvenciones exclusivamente. Si en lugar de considerar todos los ingresos de libre disposición se realiza el mismo análisis, pero contabilizando solamente las subvenciones de libre disposición en los ingresos con los que cuentan los establecimientos para solventar el gasto operativo básico, se observa que el déficit en el sistema es extremadamente alto: en 2015 en el sector municipal solo el 26% de los establecimientos no están en una situación de déficit estructural, mientras que un 22% tiene déficit de 0 a 25%, y el 51% tiene un déficit mayor al 25% en 2015. En el sector particular subvencionado, un 57% de los establecimientos no tiene déficit, un 28% tiene déficit de 0 a 25% y un 15% tiene un déficit mayor al 25% de sus ingresos por subvención. Estas cifras indican la fuerte dependencia de los establecimientos de los ingresos adicionales a las subvenciones (como el aporte municipal, el FAEP, y el financiamiento compartido) para poder solventar su costo de operación básica.

DÉFICIT ESTRUCTURAL A NIVEL DE SOSTENEDOR

El análisis anterior se centra en los ingresos de libre disposición que corresponden a cada establecimiento a partir de los mecanismos de distribución establecidos en la fórmula de subvenciones, sumado a otros ingresos tales como el aporte municipal, el FAEP, y el financiamiento compartido. Permite presentar un panorama de la forma en que los mecanismos de distribución de la fórmula de subvenciones interactúan con las características de los establecimientos (principalmente, tamaño de matrícula, ruralidad, tipo de oferta educativa) determinando la adecuación (o falta de adecuación) de los recursos a nivel de cada establecimiento.

Sin embargo, es necesario considerar que las reglas de financiamiento establecen que los sostenedores tienen la posibilidad de redistribuir algunos ingresos entre sus establecimientos. Así, establecimientos con superávit estructural podrían financiar el déficit estructural en establecimientos de su misma red. En esta línea, en esta sección se analiza el nivel de déficit estructural a nivel de sostenedor. Para ello, se realizan dos ejercicios: un primer ejercicio a nivel de sostenedores municipales y particulares subvencionados, y un segundo ejercicio que agrupa los establecimientos municipales en los Servicios Locales que les corresponderían en un escenario teórico de ingreso de todos los municipios al Sistema Nacional de Educación Pública.

Sostenedores municipales y particulares subvencionados

En el caso de los sostenedores municipales y particulares subvencionados, se contabilizan todos los ingresos de libre disposición del sostenedor (subvenciones de libre disposición, los ingresos por financiamiento compartido, el aporte municipal, y la proporción del FAEP que se destina a remuneraciones a nivel de establecimiento y a nivel de administración central), y en el gasto estructural se contabiliza el gasto remuneracional total del sostenedor (docentes y asistentes) tanto a nivel de establecimiento como a nivel de administración central, más el gasto operativo.

En el caso de los sostenedores municipales, se descarta del análisis en la proyección de 2019 aquellos municipios que transfieren sus establecimientos a los primeros Servicios Locales de Educación (ver anexo metodológico). En el caso de los sostenedores particulares subvencionados, se incluyen tanto sostenedores en red como sostenedores de establecimiento único.

Cuando se contabiliza los ingresos por aporte municipal y remuneraciones FAEP (para el sector municipal), y financiamiento compartido (para ambos sectores), se observa que un alto porcentaje de los sostenedores municipales tienen déficit estructural en 2015: sólo un 18% de los sostenedores municipales pueden costear sus costos de operación con sus ingresos de libre disposición. La mayoría (un 68%) tiene un déficit estructural menor al 25% de sus ingresos de libre disposición, pero hay aún un 14% que tiene un déficit estructural alto, mayor al 25% de sus ingresos totales de libre disposición. En el caso del sector particular subvencionado, la proporción de sostenedores con déficit estructural es menor, pero de todos modos relevante: un 22% de los sostenedores del sector particular subvencionado no pueden costear sus gastos de operación con los ingresos de libre disposición (subvenciones de libre disposición y

financiamiento compartido). Hacia 2019, la proporción de sostenedores en déficit disminuye para el sector municipal, y aumenta en el sector particular subvencionado.[173]

Tabla 3.4. Proporción de sostenedores en déficit por dependencia

	Municipal		Particular subvencionado	
	2015	**2019**	**2015**	**2019**
Sin déficit	18,0%	36,7%	78,0%	74,4%
Déficit hasta 25%	67,7%	59,1%	16,7%	19,4%
Déficit mayor a 25%	14,3%	4,3%	5,3%	6,1%

Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

Al igual que en el caso de los establecimientos, si en lugar de considerar todos los ingresos de libre disposición se realiza el mismo análisis, pero contabilizando solamente las subvenciones de libre disposición, se observa que el déficit en el sistema a nivel de sostenedor es extremadamente alto: en 2015 solo el 4% de los sostenedores municipales podrían financiarse con las subvenciones de libre disposición que reciben, con su actual estructura de costos operativos. En el sector particular subvencionado, el 43% de los sostenedores dependen de ingresos adicionales a las subvenciones para solventar su costo operativo actual.

Caracterización de sostenedores municipales y particulares subvencionados en déficit

En el sector particular subvencionado, los 597 sostenedores que se encuentran en déficit estructural[174] en 2015 son en su mayoría (91%) sostenedores de establecimiento único, en su mayoría (89%) tienen más de 50% de alumnos prioritarios, en su mayoría (90%) tienen un promedio de estudiantes por establecimiento menor a 700 alumnos,[175] y cobran per cápita, en promedio, un 70% menos de financiamiento compartido que sus pares sin déficit. Esto es, son mayoritariamente sostenedores con establecimientos medianos y pequeños, que dependen de los ingresos vinculados a la matrícula de los establecimientos, y carecen de la capacidad de redistribuir ingresos con la que cuentan los sostenedores que gestionan redes de establecimientos.

Cuando se analiza la estructura de costos de estos sostenedores, se observa que tienen una estructura de costos similar a la de los sostenedores sin déficit, aunque contratan un promedio ligeramente menor de

[173] Para este análisis no se cuentan aquellos municipios que a 2019 transfieren sus establecimientos a los primeros SLEs.

[174] Contabilizando el total de ingresos de libre disposición.

[175] El 60% tiene un promedio de estudiantes por establecimiento menor a 250 alumnos.

horas de personal (docente y asistentes)[176] por curso: los sostenedores particulares subvencionados con déficit estructural contratan en promedio una hora docente menos y dos horas de asistente menos por cada curso que los sostenedores sin déficit. Las remuneraciones que pagan a su personal también son ligeramente menores que en el caso de los sostenedores sin déficit. En promedio, los sostenedores particulares subvencionados en déficit tienen menos alumnos por curso que sus pares sin déficit en establecimientos urbanos (22 vs. 27), y la misma proporción en establecimientos rurales (tabla 3.5).

En el caso de los sostenedores municipales, se observa que en general los sostenedores en déficit en 2015 gestionan redes con mayor número de establecimientos (9 y 16 establecimientos en promedio para los sostenedores sin y con déficit, respectivamente), con mayor proporción de establecimientos urbanos (37% y 44% en sostenedores sin y con déficit), y una proporción mayor de establecimientos con matrícula entre 121 a 400 alumnos, en particular para aquellos sostenedores que superan un 25% de déficit (30% y 37% en sostenedores sin y con déficit). Son sostenedores que además gestionan establecimientos municipales en comunas que presenta mayor variedad de oferta educativa: en promedio, los sostenedores en déficit están en comunas donde la oferta municipal representa un 70% de los establecimientos de la comuna, mientras que aquellos sin déficit gestionan en promedio un 77% del total de establecimientos de su comuna.

En relación con la estructura de costos de los sostenedores municipales con déficit estructural, se observa que tienden a contratar más horas docentes por curso (en promedio, dos horas más por cada curso comparado con los sostenedores sin déficit, y 8 horas más por curso si tienen déficit mayor al 25%). Los sostenedores con déficit mayor al 25% también contratan en promedio 4 horas más de asistentes de la educación por curso que los sostenedores sin déficit. En contraposición, contratan en promedio dos horas menos de personal de administración central por cada curso, comparados con los sostenedores sin déficit. Las remuneraciones docentes son más bajas en los sostenedores con déficit, pero las de asistentes son superiores comparadas con los sostenedores sin déficit. Finalmente, los sostenedores municipales con déficit tienen en promedio más alumnos por curso que aquellos sin déficit, tanto en establecimientos urbanos como rurales (tabla 3.5).

Tabla 3.5: Estructura de costos de sostenedores según condición de déficit

	Horas docentes por curso	Horas asistentes por curso	Horas AC por curso	Remuneración/hora docente	Remuneración/hora asistente	Alumnos por curso (urbano)	Alumnos por curso (rural)
Municipales							
Sin déficit	48,21	29,84	13,0	53.805	14.709	16	10
Con déficit	50,58	28,49	10,8	32.947	16.567	18	11

[176] Se consideran solamente las horas de docentes y asistentes financiadas con ingresos de libre disposición. Excluye subvenciones que están asociadas con un aumento de la contratación de personal como SEP y PIE.

Déficit hasta 25%	49,43	27,38	10,69	33.519	16.797	17	11
Déficit mayor a 25%	56,07	33,75	11,19	30.234	15.457	20	13
Particulares subvencionados							
Sin déficit	50,06	29,26	3,64	25.606	14.053	27	13
Con déficit	48,8	27,52	3,86	24.209	14.352	22	13
Déficit hasta 25%	48,09	26,99	3,1	24.103	14.464	22	13
Déficit mayor a 25%	51,01	29,17	6,52	24.542	14.004	21	13

Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

Proyecciones Servicios Locales de Educación(SLE)

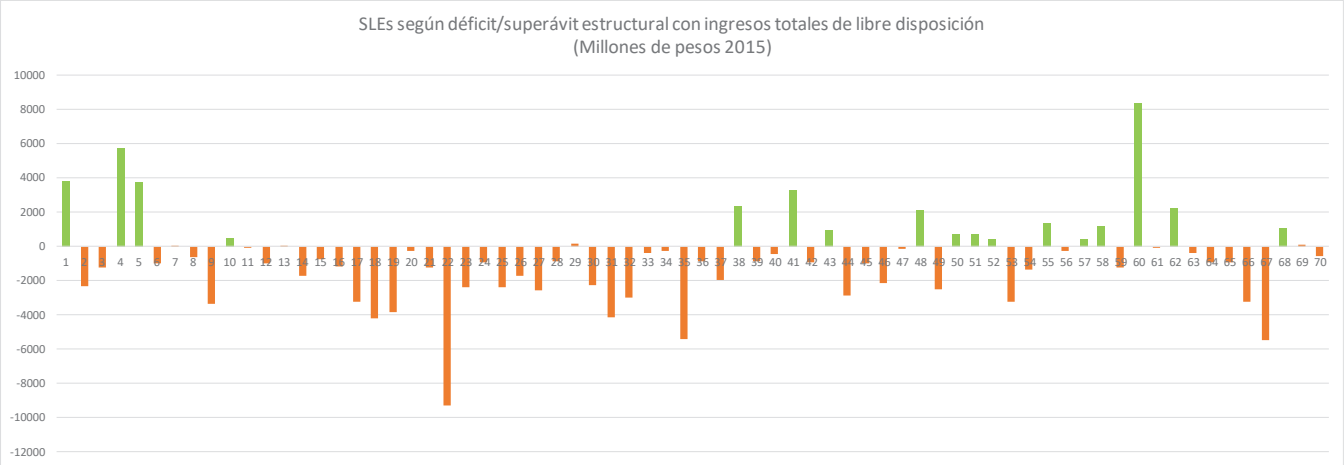
La escala a la que se agrupan los establecimientos municipales puede afectar la condición de déficit del sostenedor, al permitir una mayor masa de ingresos para redistribuir de establecimientos con superávit a establecimientos deficitarios. En esta sección, se analiza un escenario teórico en el cual los establecimientos municipales pasan a ser gestionados por los 70 SLEs previstos en la ley que crea el Sistema Nacional de Educación Pública. En esta estimación se considera que todos los municipios optan por traspasar el servicio educativo. Dado que la ley permite que municipios elegibles demoren su proceso de transición (ver anexo metodológico), estas estimaciones podrían subestimar el déficit estructural en el sistema.

Para los ingresos, se contabilizaron los ingresos de libre disposición de subvenciones, y la proporción del FAEP que se utiliza en remuneraciones en 2015. No se contabiliza el aporte municipal ya que en este escenario se estima que los municipios cesan de realizar dichos aportes. En los costos, se contabiliza los costos de personal (docentes y asistentes) a nivel de los establecimientos, más su costo operativo. No se contabilizan los costos de administración central ya que la Ley que crea el Sistema de Educación Pública prevé ingresos basales para la administración de los SLEs, con lo cual se estima que los ingresos por subvenciones que antes se destinaban a solventar el costo de administración central pueden ser destinados a los establecimientos.

En este escenario, la mayoría de los SLEs se mantienen en déficit estructural, con las plantas reales de 2015. Solo 18 SLEs tendrían una estructura de ingresos que les permitiría solventar los costos de operación básicos de sus establecimientos. Es importante destacar que este escenario asume que hay mayor espacio para distribución de ingresos entre establecimientos deficitarios y establecimientos con déficit dentro de un mismo SLE, pero que no se modifican las características de la oferta educativa actual en cada territorio.

Esto es, no se incorpora en este escenario la posibilidad de reducción del costo de plantas de personal y costo operativo por posibles fusiones de establecimientos.

Gráfico 3.8.



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

DÉFICIT ESTRUCTURAL CON PLANTAS DE PERSONAL BÁSICAS

Uno de los factores que puede influir en los déficits observados es un inadecuado número de cursos y/o de plantas de docentes y asistentes para la matrícula que tiene el establecimiento. Para analizar el déficit estructural en situaciones de plantas adecuadas, se realizó un ejercicio de estimación de la planta básica que necesitaría un establecimiento para poder impartir el curriculum obligatorio según el número de estudiantes matriculados y el tipo de educación que ofrece. El análisis trata de minimizar los costos de planta agrupando a los estudiantes con los que cuenta el establecimiento en la menor cantidad de cursos por nivel posibles respetando la normativa vigente. Para ello, se estima un escenario con un máximo de 45 alumnos por sala.[177]

El análisis se presenta en forma separada para el área rural y para el área urbana, ya que los supuestos que se utilizaron en ambos casos difieren. En el caso de los establecimientos urbanos, se estimó la planta docente necesaria para impartir el curriculum vigente, considerando las especialidades de los docentes y el número de cursos que tendría el establecimiento si su matrícula real se organizara en cursos de hasta 45 estudiantes. Además de la planta docente curricular (esto es, la cantidad de docentes especialistas necesarios para impartir todas las asignaturas del curriculum según el nivel y modalidad del establecimiento), la planta básica en establecimientos urbanos considera un director, un jefe UTP por cada nivel educativo que ofrece el establecimiento, dos cargos administrativos y dos personas encargadas

[177] Para ello, se estima un escenario con un máximo de 45 alumnos por sala. La Ley Nº 21.040 establece un máximo de 35 alumnos por sala para los establecimientos gestionados por los SLEs. Estas estimaciones se encuentran disponibles a solicitud.

del aseo. A ello se le sumó el costo operacional de los establecimientos estimado a partir de la rendición de cuentas de la Superintendencia de Educación.[178] En el caso de los establecimientos rurales de educación básica, para el cálculo de las plantas teóricas se estimó una planta de al menos tres profesores, uno de los cuales es además profesor encargado de la dirección del establecimiento. Se estimó que hay enseñanza multigrado en grados agrupados de a dos niveles de 1ero a 6to grado. En establecimientos rurales que además ofrecen 7mo y 8vo grado, se contabilizaron profesores adicionales para esos grados, ya que la legislación vigente no permite la enseñanza multigrado en esos niveles. En el caso de los establecimientos rurales de educación media o completa se utilizaron las mismas plantas básicas que en los establecimientos urbanos.

El análisis se realiza contabilizando los ingresos totales con que cuentan los establecimientos para el pago de remuneraciones y costos operacionales, incluyendo las subvenciones de libre disposición (descontando el aporte de cada establecimiento al costo de la administración central), la proporción del FAEP que se destina en 2015 al pago de remuneraciones en establecimientos, los ingresos por financiamiento compartido y los aportes municipales.[179]

Para el escenario de 2015, se consideró en los costos el valor hora promedio pagado a docentes de aula[180] ese mismo año y con ello se estimó el costo de la planta docente básica calculada para cada tipo de colegio, tomando en consideración la proporción de horas lectivas/no lectivas vigente en 2015. Para 2019 se consideró el salario correspondiente por PND para una planta de docentes en la categoría "Inicial" y otra para "Avanzado", para poder estimar el costo de plantas con diverso nivel de experiencia y desarrollo profesional. Se tomó en consideración el ajuste a la proporción de horas lectivas/no lectivas correspondiente a ese año.[181]

ESTABLECIMIENTOS URBANOS

El costo de la planta básica estimada para establecimientos urbanos se presenta en la tabla 3.A.1 del anexo III, para establecimientos con uno, dos y tres cursos por nivel.[182] Como se observa en la tabla, se estima

[178] Se incluye transporte escolar, material de oficina, reproducción de documentos, insumos computacionales, combustible y peajes, otros gastos de operación, servicios básicos, materiales y útiles de aseo, contratación servicios de aseo y jardinería y contratación servicios de seguridad.

[179] A los establecimientos municipales que pertenecen a una comuna que por ley pasa a Servicio Local en 2019 se le imputó aporte municipal y traspasos con subvención general a AC iguales a cero en ese período (Ver anexo metodológico).

[180] Según dependencia, área y tipo de educación ofrecido.

[181] No se consideran en los costos el posible costo de horas extra, ni los aportes del sostenedor (aporte previsional, seguro de cesantía, etc.).

[182] Para la estimación de costos 2015 se utilizó el salario promedio de docentes en el sector municipal y en el sector particular subvencionado. Es importante notar que en ese caso se incluyó salarios de docentes que están en

que en 2015 un establecimiento de educación parvularia y básica (hasta 8vo grado) con un curso por nivel requiere un flujo mensual de ingresos de libre disposición de al menos $14.301.510 en el sector particular subvencionado y de $ 15.891.733 en el sector municipal para poder cubrir sus costos de planta.[183] Con dos cursos por nivel, el costo de la planta básica sube a $23.903.430 para particulares subvencionados y a $27.036.157 para municipales. Para establecimientos que ofrecen enseñanza completa (parvularia y básica hasta 8vo grado, más educación media HC), se estima necesario un ingreso en 2015 de al menos $20.864.770 en establecimientos particulares subvencionados y de $23.316.384 en establecimientos municipales con un curso por nivel, y de $33.828.091 y $38.404.665, respectivamente, con dos cursos por nivel.

Déficit con ingresos totales de libre disposición

Considerando estos costos de planta básica más costos operativos, y tomando todos los ingresos de libre disposición con los que cuentan los establecimientos (subvenciones de libre disposición, financiamiento compartido, aportes municipales, ingresos por FAEP), en 2015 hay un 17% de establecimientos municipales urbanos que tienen déficit estructural aun cuando se considera solamente el costo de una planta básica con 45 alumnos por sala y costos operativos. Esta proporción baja a 9% en 2019 si se considera una planta docente donde todos los docentes están en el tramo inicial del sistema de desarrollo profesional docente, y a 13% si considera una planta docente donde todos los docentes están en el tramo avanzado. En el caso de los establecimientos particulares subvencionados, un 12% tiene déficit estructural en 2015. La proporción de establecimientos en déficit bajaría en 2019 a 8% en el caso de una planta de docentes de tramo inicial, y a 11% en el caso de una planta de docentes de tramo avanzado (tabla 3.6).[184]

Tabla 3.6: Porcentaje de establecimientos urbanos en déficit estructural con plantas básicas e ingresos totales de libre disposición

	Municipal			**Particular subvencionado**		
	2015	2019 Inicial	2019 Avanzado	2015	2019 Inicial	2019 Avanzado

diferentes niveles de su carrera profesional. Las estimaciones de 2019, en cambio, asumen una planta teórica de solo docentes en nivel inicial o de solo docentes en nivel avanzado.

[183] Sin considerar los costos operativos.

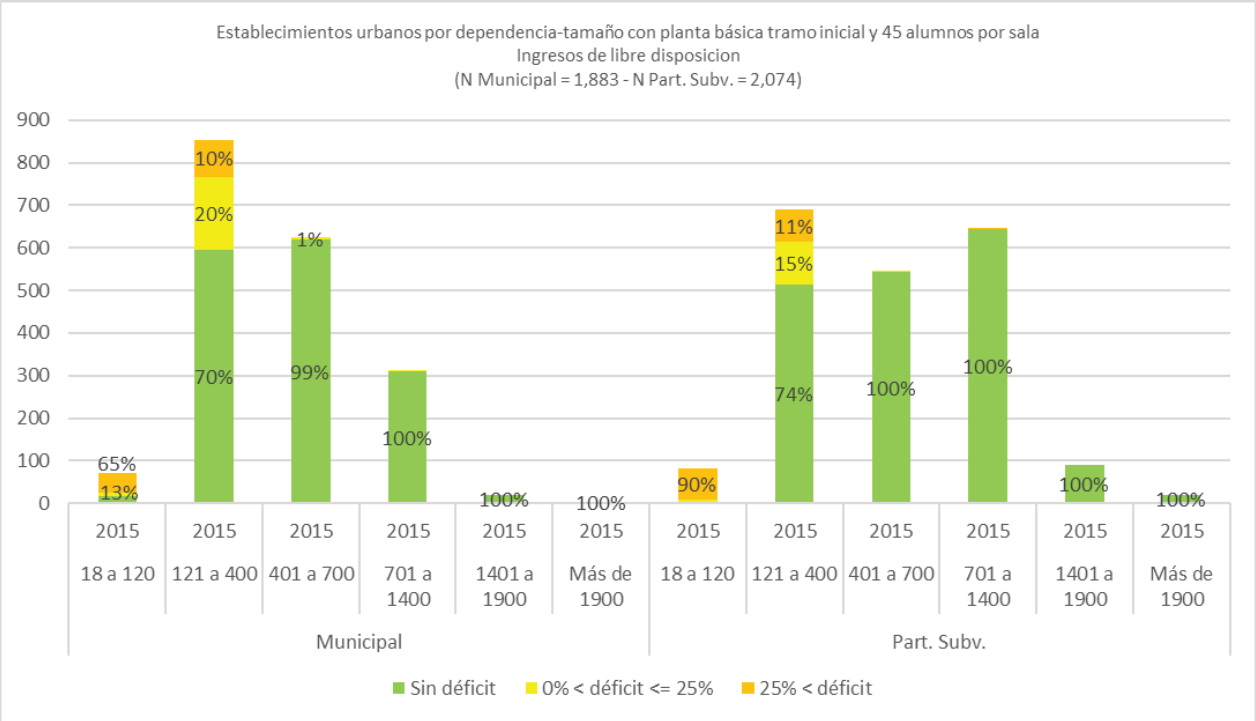
[184] Para el sector municipal esta estimación considera las subvenciones de libre disposición (incluyendo los aumentos por LIE y PND respecto de 2015) más los ingresos por aporte municipal y por remuneraciones de FAEP. En el caso del sector particular subvencionado, se contabilizan los ingresos por financiamiento compartido en aquellos establecimientos que a 2019 se proyecta siguen cobrando financiamiento compartido. En el resto de los establecimientos se agrega el aporte de gratuidad y los ingresos adicionales que considera la LIE y la PND para esos establecimientos.

Sin déficit	83%	91%	87%	88%	92%	89%
Déficit hasta 25%	10%	4%	6%	5%	4%	4%
Déficit mayor a 25%	7%	5%	7%	7%	4%	7%

Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

Los establecimientos urbanos que mantienen su déficit estructural aun considerando plantas reducidas se caracterizan por ser establecimientos pequeños y medianos. Así, el 78% de los establecimientos urbanos municipales de 18 a 120 alumnos y el 30% de establecimientos de 121 a 400 alumnos se mantiene en situación de déficit estructural luego de ajustar la estructura de costos (número de cursos, planta curricular básica) en 2015. En el sector particular subvencionado, los mismos tipos de establecimientos sufren déficit estructural luego de ajustar la estructura de costos en 2015: el 96% de los establecimientos urbanos particulares subvencionados de 18 a 120 alumnos y el 26% de establecimientos de 121 a 400 alumnos se mantiene en situación de déficit (gráfico 3.9). Para ambos sectores, la proporción de establecimientos en déficit decrece en 2019 (para docentes de tramo inicial y docentes de tramo avanzado) en el tramo de 121 a 400 alumnos. Para el tramo de 18 a 121 alumnos, la proporción de establecimientos en déficit aumenta para docentes de tramo avanzado en ambos tipos de establecimientos.

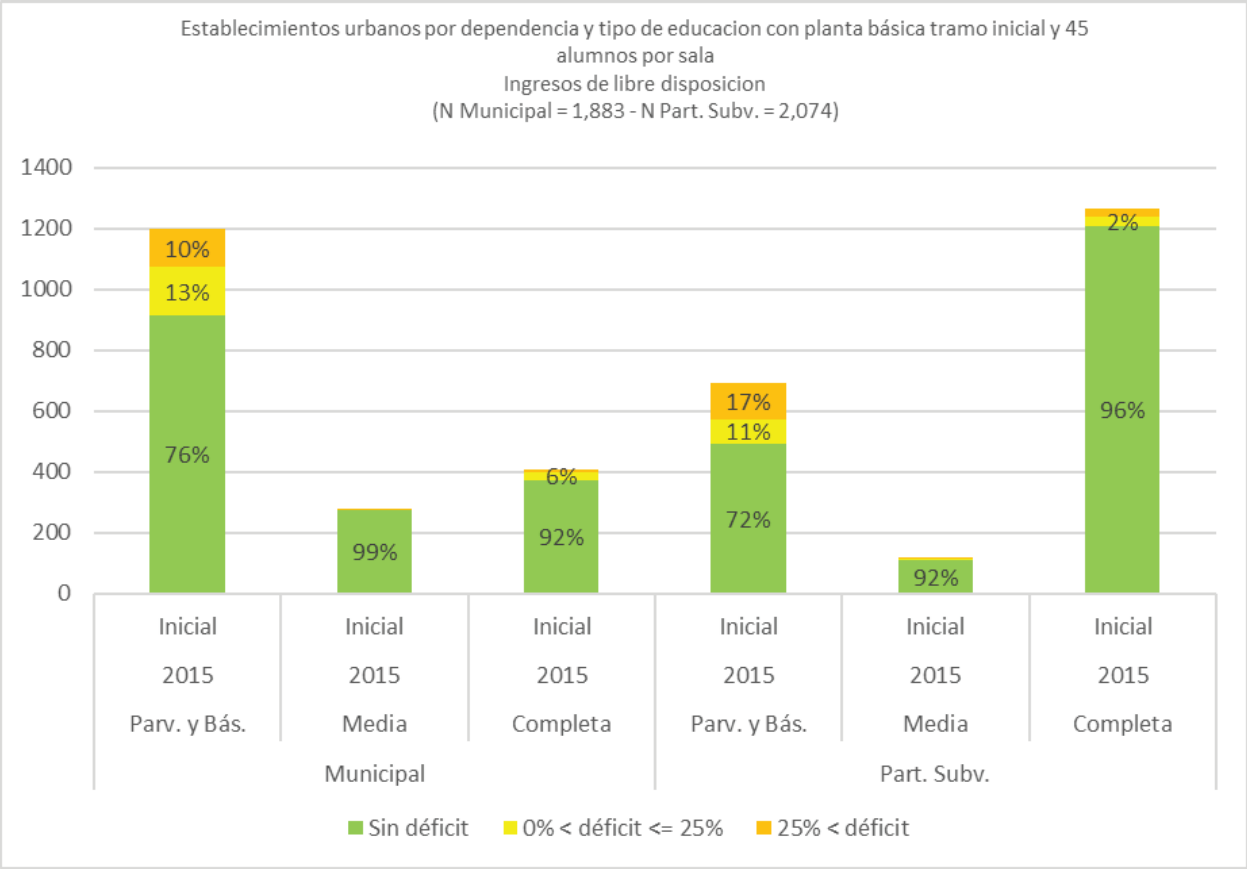
Gráfico 3.9



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

En ambos sectores, los establecimientos urbanos que se mantienen en déficit estructural con plantas básicas y una estructura de cursos maximizada son principalmente establecimientos que ofrecen educación básica (esto es, educación parvularia y básica o solo educación básica). El 24% de los establecimientos urbanos municipales de educación básica tienen déficit estructural con una estructura de costos ajustada, mientras que en el sector particular subvencionado esta proporción llega al 28% (gráfico 3.10).

Gráfico 3.10



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

Déficit con ingresos de subvenciones de libre disposición

El análisis anterior considera todos los ingresos de libre disposición, esto es, los ingresos por subvenciones de libre disposición, aporte municipal, FAEP (sólo la proporción que se destina al pago de remuneraciones) y financiamiento compartido. Si, en cambio, se evaluara el nivel de adecuación de los ingresos por subvenciones de libre disposición exclusivamente, se observa que hay una alta proporción de establecimientos que no están en condiciones de solventar el costo de una planta mínima con los ingresos por subvenciones exclusivamente en 2015. En el caso de los establecimientos urbanos municipales, *la tercera parte* de los establecimientos (30%) quedarían en déficit estructural si solventaran sus costos de personal básicos y operativos solamente con sus ingresos por subvenciones. En el caso de los establecimientos particulares subvencionados, un 18% quedarían en déficit estructural si solventaran sus costos de personal básicos y operativos solamente con sus ingresos por subvenciones (tabla 3.7).

Tabla 3.7: Porcentaje de establecimientos urbanos en déficit estructural con plantas básicas e ingresos de subvenciones de libre disposición

	Municipal			Particular subvencionado		
	2015	2019 Inicial	2019 Avanzado	2015	2019 Inicial	2019 Avanzado
Sin déficit	70%	85%	79%	83%	87%	82%
Déficit hasta 25%	14%	7%	10%	8%	6%	8%
Déficit mayor a 25%	16%	8%	11%	10%	7%	10%

Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

La situación es particularmente extrema en los establecimientos urbanos pequeños y medianos: el 99% y el 52% de los establecimientos municipales de 18 a 121 alumnos, y de 121 a 400 alumnos, respectivamente, no podrían financiarse en 2015 con sus ingresos por subvenciones a pesar de tener una estructura de costos ajustada. El 98% y el 38% de los establecimientos particulares subvencionados de 18 a 121 alumnos, y de 121 a 400 alumnos, respectivamente, se encuentran en la misma situación. Como se detalla en la tabla 3.A.1 (anexo), se estima que en 2015 un establecimiento de educación parvularia y básica (hasta 8vo grado) con un curso por nivel requiere un flujo mensual de ingresos de libre disposición de al menos $ 14.301.510 en el sector particular subvencionado y de $ 15.891.733 en el sector municipal para poder cubrir sus costos de planta.[185] Considerando los valores de USE de ese año, estos establecimientos necesitarían al menos 230 alumnos en el sector particular subvencionado y 260 en el sector municipal para tener ingresos por subvenciones de libre disposición que les permitan financiar su planta, sin considerar el costo de operación ni otros costos como materiales de enseñanza, costos asociados al bienestar estudiantil, tecnologías, etc. Para establecimientos que ofrecen enseñanza completa (parvularia y básica hasta 8vo grado, más educación media HC), se estima necesario un ingreso en 2015 de al menos $ 20.864.770 en establecimientos particulares subvencionados y de $ 23.316.384 en establecimientos municipales. Estos establecimientos solo podrían financiarse con subvenciones de libre disposición a partir de un umbral de 320 alumnos para establecimientos que ofrecen un solo curso por nivel. Con los ingresos adicionales a 2019 incorporados por la LIE y la PND, la situación de estos establecimientos mejora en ambos sectores, tanto con plantas de docentes de tramo inicial como plantas de docentes de tramo avanzado.

[185] Sin considerar los costos operativos.

ESTABLECIMIENTOS RURALES

El costo de la planta básica estimada para establecimientos urbanos se presenta en la tabla 3.A.2 del Anexo. En el caso de los establecimientos rurales, el método de estimación de la adecuación de plantas difiere del caso de los establecimientos urbanos. En los establecimientos urbanos se maximizó el tamaño de curso, y se asignó las posiciones docentes sobre la base de sus especialidades para cubrir todas las horas curriculares del plan de estudios vigente, logrando una planta adecuada en términos de su especialización, pero lo más ajustada posible en términos de su tamaño. Para los establecimientos rurales de educación básica se estimó una planta de al menos tres docentes por establecimiento (ver anexo metodológico), en virtud de que se priorizó la posibilidad de disponer de equipos docentes en cada establecimiento. En este sentido, en las plantas rurales de educación básica se priorizó la adecuación de la planta docente por sobre la maximización de la tasa de alumnos por docente. En las plantas rurales de educación media y de educación completa se siguió el mismo criterio que para los establecimientos urbanos.

Contabilizando todos los ingresos de libre disposición, hay una alta proporción de establecimientos rurales que no podrían financiar su costo de operación básico, tanto en el sector municipal como en el sector particular subvencionado (tabla 3.8).

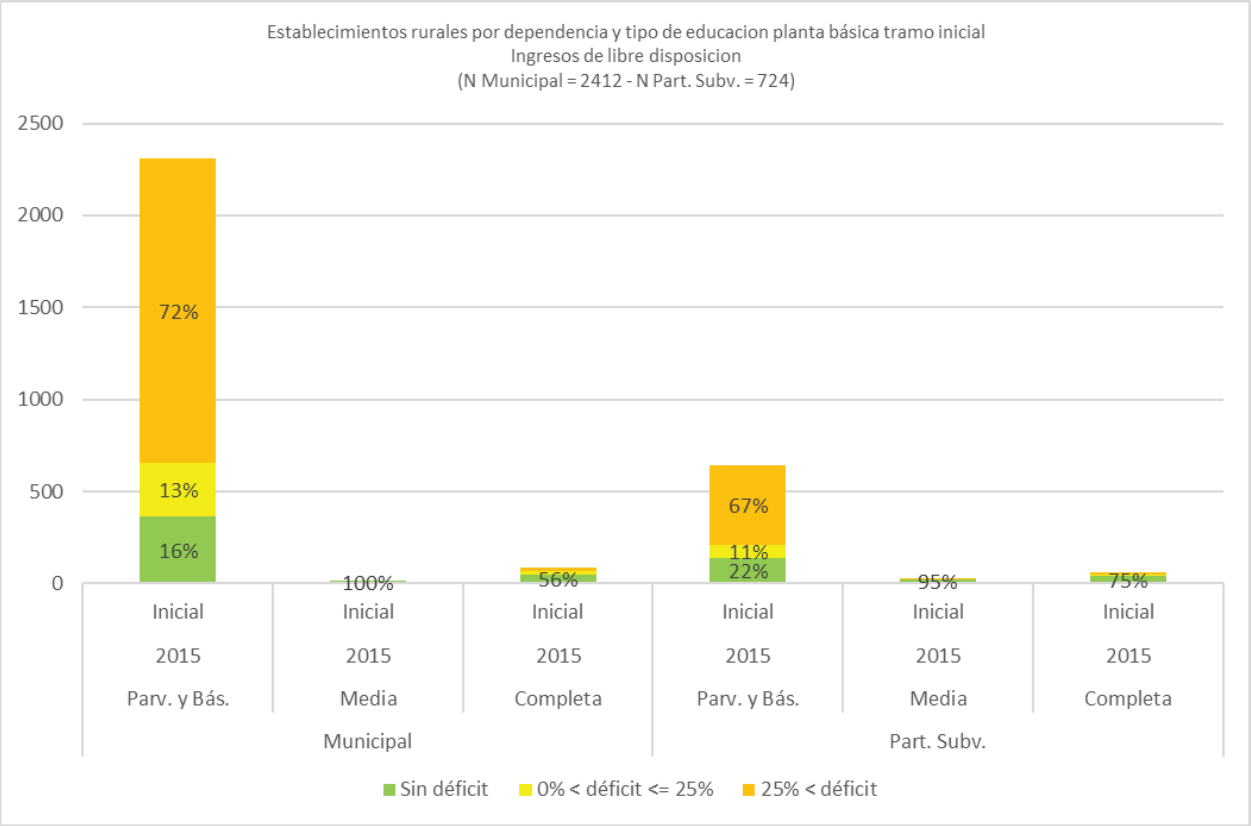
Tabla 3.8: Porcentaje de establecimientos rurales en déficit estructural con plantas básicas e ingresos totales de libre disposición

	Municipal			**Particular subvencionado**		
	2015	2019 Inicial	2019 Avanzado	2015	2019 Inicial	2019 Avanzado
Sin déficit	18%	39%	30%	28%	39%	32%
Déficit hasta 25%	13%	16%	13%	10%	13%	10%
Déficit mayor a 25%	70%	45%	57%	61%	48%	58%

Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

En el área rural, los establecimientos deficitarios se concentran en aquellos que ofrecen educación básica o parvularia y básica. En los establecimientos de educación media y de educación completa hay menor prevalencia de déficit estructural que en los establecimientos de educación básica, aunque la proporción de establecimientos en déficit es mayor que en el caso de los urbanos. Un 44% de los establecimientos de educación completa rurales municipales tienen déficit estructural, comparado con 8% de sus pares urbanos. En el sector particular subvencionado, 25% de los establecimientos de educación completa rurales tienen déficit estructural, comparado con 4% de sus pares urbanos.

Gráfico 3.12



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

DÉFICIT ESTRUCTURAL TOTAL EN EL SISTEMA

En esta sección, se realiza un análisis que contabiliza tanto los déficits como los superávits en el agregado del sistema. Para ello, se estiman dos escenarios: un primer escenario donde se utilizan todos los recursos de libre disposición que pueden destinarse al pago de remuneraciones y gasto operacional; y un segundo escenario que contabiliza solamente los ingresos en concepto de subvenciones que son utilizables para el pago de remuneraciones y gasto operativo.[186]

Es importante destacar que el análisis considera sólo aspectos básicos del funcionamiento del sistema educativo (remuneraciones del personal y gasto operativo), y que no considera otros gastos esenciales como el desarrollo profesional docente, los recursos destinados a infraestructura, equipamiento, etc. Parte de estos gastos adicionales (en particular el desarrollo profesional docente, recursos de aprendizaje,

[186] En ambos casos se descuenta del total de ingresos el monto destinado a solventar gastos de la administración central por los establecimientos (ver anexo metodológico).

instrumentos de evaluación, tecnología educativa, apoyo externo para la mejora, etc.) se pueden solventar con subvenciones de destino específico como la subvención escolar preferencial. Otros gastos, como el de infraestructura (construcciones y arriendos) deben ser solventados, en el actual esquema de subvenciones, con las subvenciones de libre disposición y otros ingresos como el FAEP, el aporte municipal, el financiamiento compartido, y las donaciones.[187] En este sentido, estos otros gastos "compiten" por las mismas fuentes de financiamiento que el gasto remuneracional, con lo cual el déficit total estimado en esta sección subestima el déficit real en el sistema al contabilizar dichos gastos.

DÉFICIT Y SUPERÁVIT ESTRUCTURAL CON RECURSOS TOTALES DE LIBRE DISPOSICIÓN

Contabilizando los recursos totales de libre disposición con los que cuentan los establecimientos para solventar el gasto en personal y el gasto operativo (subvenciones de libre disposición, FAEP, aporte municipal, financiamiento compartido), el sector municipal tiene un déficit estructural neto en 2015 de 108.172 millones de pesos.[188] [189] En el caso del sector particular subvencionado, se observa que éste se encuentra en una situación de superávit neto de 296.661 millones de pesos, contabilizando los recursos por concepto de financiamiento compartido (tabla 3.9).

Tabla 3.9. Déficit/ superávit con ingresos totales de libre disposición en todo el sistema y plantas reales 2015 (millones de pesos 2015)

	Municipal		Part. Subv.		Total	
	2015	**2019**	**2015**	**2019**	**2015**	**2019**
Déficit	-171.656	-141.386	-26.114	-40.562	-197.770	-181.948
Superávit	63.484	120.905	322.775	354.123	386.259	475.028
Superávit-Déficit	-108.172	-20.481	296.661	313.560	188.489	293.079

Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015

En la proyección al año 2019, producto de los aumentos en subvenciones a partir de la LIE y la PND (y el aumento en la USE), el sector municipal reduce su déficit en un 80%, llegando a un déficit estructural neto

[187] Exceptuando aquellos proyectos de infraestructura que se financian directamente desde el MINEDUC (ver capítulo I).

[188] Es importante notar que en este análisis para el sector municipal no se contabiliza la totalidad de los recursos del FAEP, sino solamente aquella porción del FAEP que se utiliza en 2015 para el pago de remuneraciones a nivel de los establecimientos escolares. Esta proporción es de 17% de los recursos totales del FAEP para ese año, según lo reportado por los sostenedores en la Rendición de Recursos de 2015 del FAEP.

[189] Como se describe en el capítulo IV, parte del déficit estructural en el sector municipal se maneja a través del no pago de las cotizaciones previsionales de los trabajadores. Para el agregado del sector municipal, el gasto declarado en cotizaciones asociadas a contratos que se financian con ingresos de libre disposición era en 2015 de $32.393 millones. En los sostenedores en déficit estructural, las cotizaciones sumaban $23.229 millones, esto es, un 14% del déficit total en sostenedores municipales con déficit en 2015.

de 20.481 millones de pesos. El sector particular subvencionado, por su parte, mantiene su situación de superávit estructural.

DÉFICIT Y SUPERÁVIT CON INGRESOS POR SUBVENCIONES DE LIBRE DISPOSICIÓN

Si no se contabilizan los recursos aportados por el FAEP y el aporte municipal, el sector municipal se encuentra en un déficit estructural neto de 283.306 millones de pesos en 2015. En el caso del sector particular subvencionado, se observa que, sin contabilizar los recursos por financiamiento compartido, el sector registra un monto de déficit estructural neto de 1.096 millones de pesos en 2015 (tabla 3.10).

Tabla 3.10. Déficit/ superávit con ingresos de subvenciones de libre disposición en todo el sistema y plantas reales 2015 (millones de pesos 2015)

	Municipal		Part. Subv.		Total	
	2015	**2019**	**2015**	**2019**	**2015**	**2019**
Déficit	-314.806	-254.484	-118.462	-181.002	-433.268	-435.485
Superávit	31.500	74.645	117.366	207.460	148.866	282.105
Superávit-Déficit	-283.306	-179.838	-1.096	26.459	-284.402	-153.380

Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

El déficit municipal se reduce en poco más de 100.000 millones de pesos entre 2015 y 2019 producto de los aumentos de subvenciones asociados a la LIE y la PND. En el caso del sector particular subvencionado, se pasa de una situación de déficit estructural en 2015 (producto del hecho de que los sostenedores particulares subvencionados que cobran financiamiento compartido tienen adecuada su estructura de costos a la percepción de dichos ingresos, que no son contabilizados en este análisis), a una situación de superávit, en la cual en 2019 los ingresos de financiamiento compartido ya no son necesarios para solventar los costos estructurales (remuneraciones y costo operativo).

EQUIDAD Y REDISTRIBUCIÓN

Como se describe en el capítulo II, la gran mayoría de los sistemas de financiamiento en el mundo incorpora algún criterio para asegurar una distribución de recursos que adjudica más recursos a aquellas unidades (escuelas, sostenedores) que se estima necesitan más recursos para poder proveer un servicio adecuado. El criterio más comúnmente utilizado es algún tipo de indicador socioeconómico, que asume que los estudiantes de niveles socioeconómicos más bajos son más costosos de educar que sus pares de niveles socioeconómicos más altos. Otros indicadores pueden incluir lengua materna, etnicidad, o ubicación geográfica, entre otros. En esta sección, se analiza las consecuencias distributivas del sistema de financiamiento de los establecimientos escolares en Chile, principalmente sobre la base de criterios de equidad socioeconómica.

Desde la creación de la Subvención Escolar Preferencial en 2008 (ver capítulo I), la fórmula de distribución de recursos de subvenciones incorpora un fuerte componente de equidad. Para los estudiantes de nivel socioeconómico más bajo (alumnos prioritarios), desde 2016 la SEP aporta 2,03 USE de 1º NT hasta 6º básico, y 1,35 desde 7º básico hasta 4º medio. Para los estudiantes preferentes (desde 2016) la SEP aporta 1,01 USE de 1º NT hasta 6º básico, y 0,67 desde 7º básico hasta 4to medio. De esta manera, a partir de la LIE se configura una subvención per cápita escalonada en tres niveles según el nivel socioeconómico del alumno: estudiantes que solo aportan la subvención base, estudiantes preferentes (que aportan la subvención base y la SEP para alumnos preferentes), y estudiantes prioritarios (que aportan la subvención base y la SEP para alumnos prioritarios). Además de la SEP, existen otros ajustes al monto de la subvención per cápita que incluyen criterios de equidad, como son los ajustes por ruralidad, zona extrema, y (para los salarios docentes) desempeño en condiciones difíciles.

En esta sección se analiza la distribución de ingresos por subvenciones y la distribución de ingresos totales de acuerdo con el nivel socioeconómico de los estudiantes del establecimiento. Para ello, se toma como indicador socioeconómico la proporción de estudiantes prioritarios en los establecimientos. En el caso de los establecimientos urbanos, cuando se consideran solamente los ingresos por subvenciones,[190] se observa una relación directamente proporcional entre el nivel de alumnos prioritarios en el establecimiento y sus ingresos por subvenciones. Establecimientos con mayor proporción de alumnos prioritarios recibe en promedio más ingresos por subvenciones per cápita que establecimientos con menor concentración de alumnos prioritarios. Esto es común tanto para el sector municipal como para el sector particular subvencionado, tal como se aprecia en los gráficos 3.13 y 3.14 para establecimientos urbanos.

Sin embargo, al contabilizar el total de ingresos de los establecimientos, esto es, los ingresos por financiamiento compartido, los aportes municipales, y los ingresos de FAEP con los que puede contar el establecimiento, se observa que los recursos adicionales no están distribuidos con el mismo criterio de equidad que prima en la fórmula de subvenciones. Para el sector municipal, se observa que las mayores desviaciones entre los recursos de subvenciones y el total de recursos (que incluye los recursos de aporte

[190] Aquí se contabiliza el total de ingresos por subvenciones del establecimiento, incluyendo subvenciones de libre disposición, de destino específico, y rígidas.

municipal y FAEP) se producen en los establecimientos con menor proporción de alumnos prioritarios (gráfico 3.13). De forma similar, en los establecimientos particulares subvencionados urbanos se observa que los ingresos totales tienen una distribución regresiva, mientras que los ingresos por subvenciones tienen una distribución progresiva (gráfico 3.14).

Gráfico 3.13

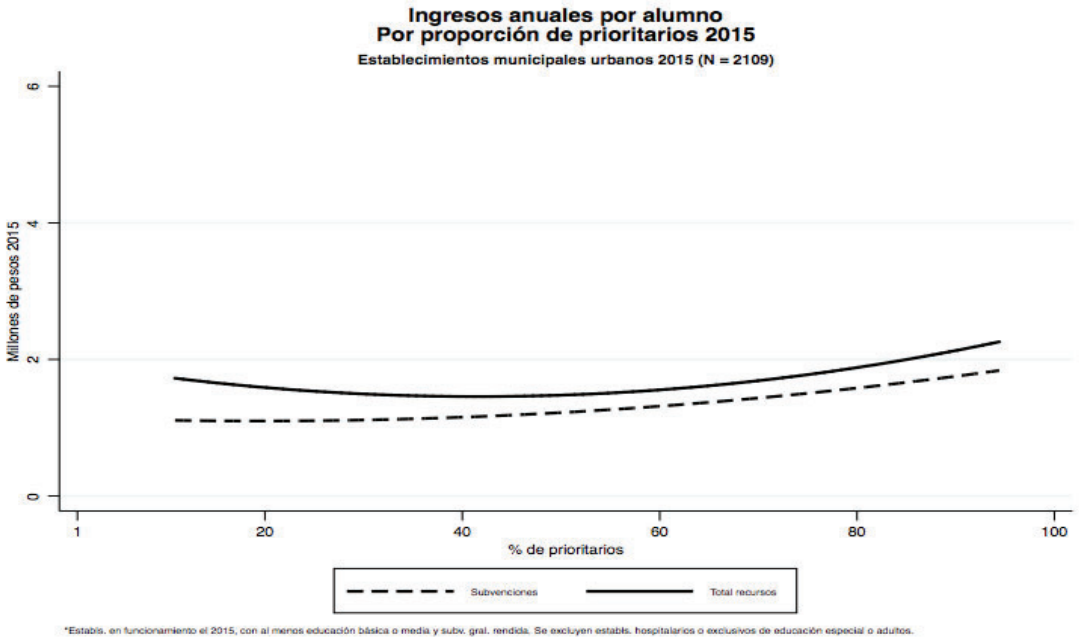
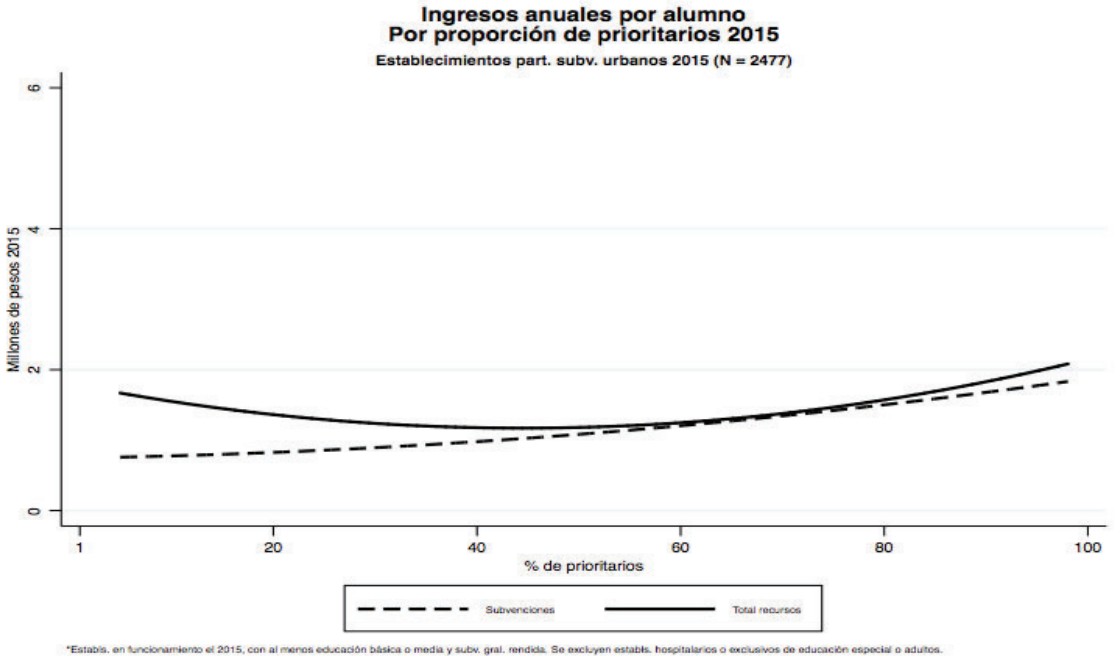


Gráfico 3.14



En el caso de los establecimientos rurales, se observa que los ajustes por ruralidad y zona debilitan la relación entre ingresos por subvenciones y nivel socioeconómico de los estudiantes (gráficos 3.15 y 3.16).

Gráfico 3.15

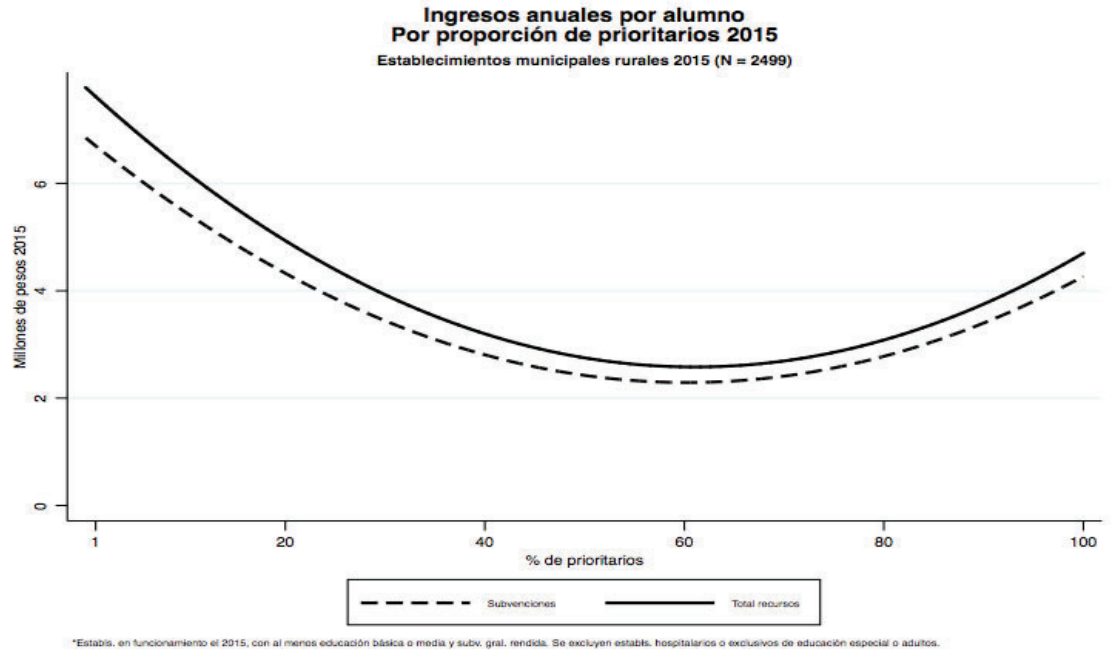
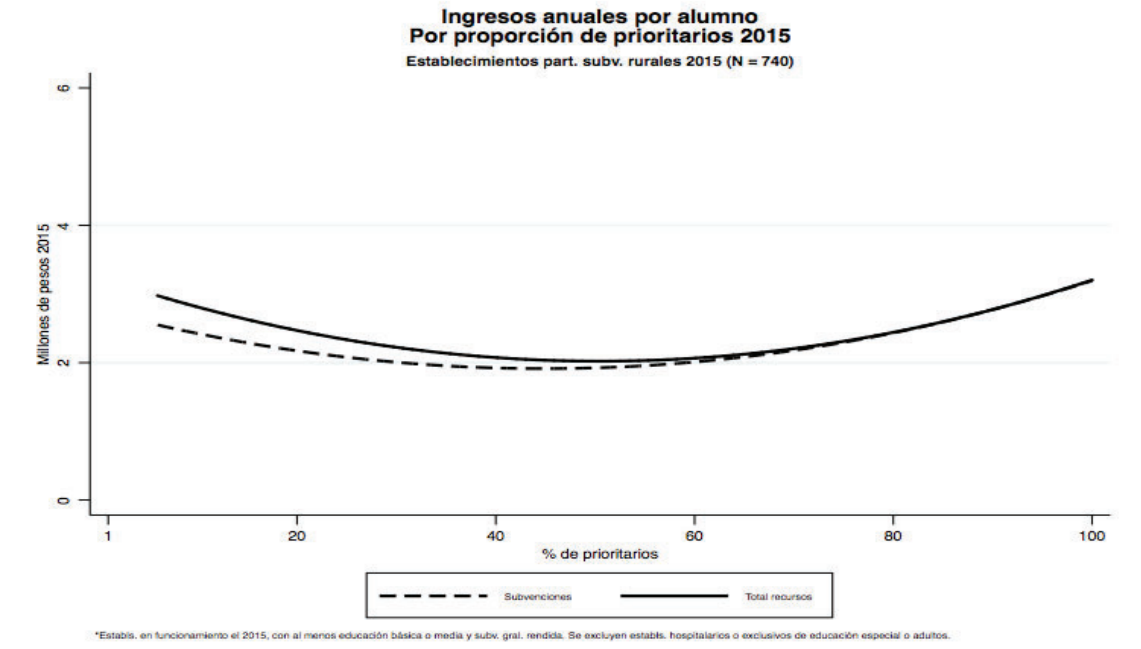


Gráfico 3.16



PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Esta sección analiza si el sistema de cálculo y distribución de recursos de la fórmula de subvenciones facilita la planificación y administración de los recursos por parte de los sostenedores. Para ello, se evalúa si el nivel de variabilidad de ingresos por subvenciones imposibilita una adecuada planificación del gasto, se analiza el margen de flexibilidad de uso de recursos que tienen los sostenedores según su estructura de ingresos, y se analiza los patrones de uso de la subvención escolar preferencial.

VARIABILIDAD DE INGRESOS POR SUBVENCIONES

El análisis de la variabilidad de ingresos por subvenciones muestra que hay relativamente poca variación intermensual en el agregado de todos los establecimientos, particularmente en las subvenciones de libre disposición, que son las que se utilizan para solventar el costo estructural de la provisión del servicio (gasto en personal y operativo). Las subvenciones de destino específico presentan una mayor variabilidad, que se explica principalmente por la subvención de pro-retención (mayores flujos de ingreso en abril y diciembre), y la subvención de mantenimiento (que incrementa el flujo de ingresos por subvenciones de libre disposición en enero) (gráficos 3.17 y 3.18).

Gráfico 3.17

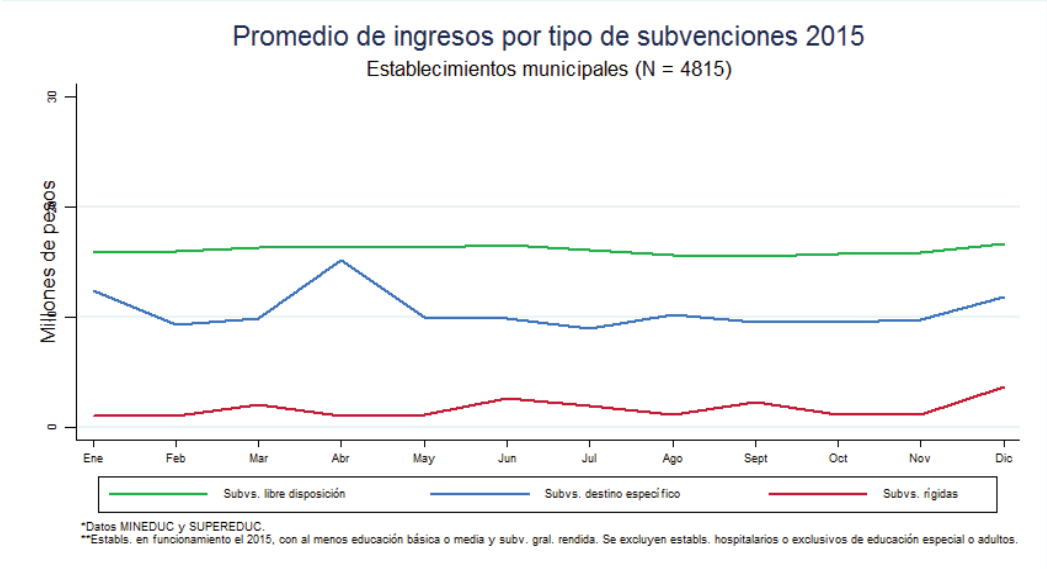
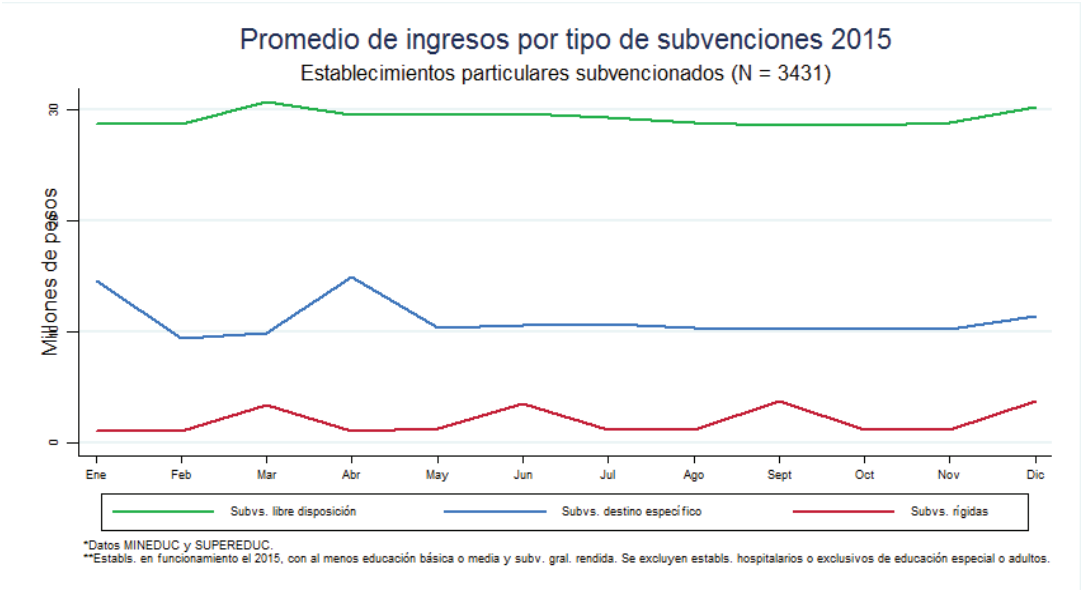
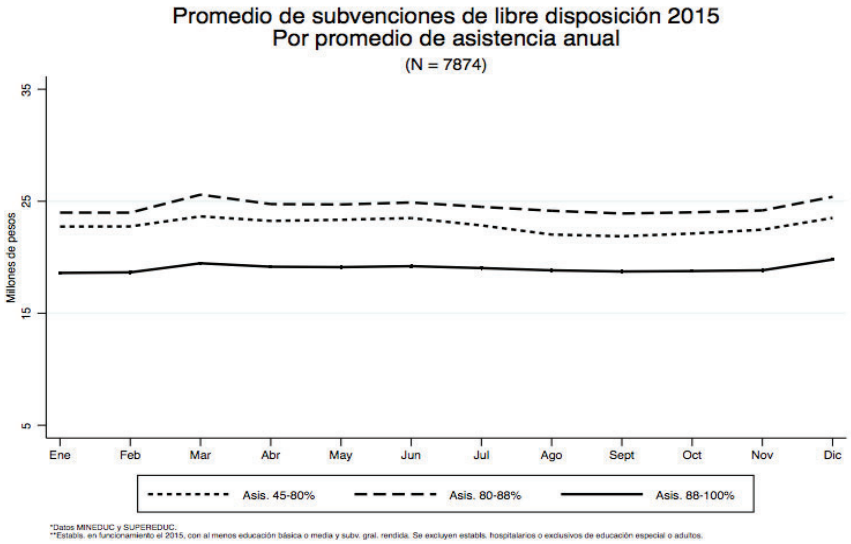


Gráfico 3.18



Sin embrago, cuando se analiza la variabilidad intermensual de los ingresos de libre disposición según las características de los establecimientos, se observa que estos ingresos fluctúan de maneras diferentes según dichas características. En primer lugar, como es de esperar dada la relación entre ingresos por subvenciones y asistencia en la fórmula de distribución del financiamiento público, se observa una relación entre la fluctuación de los ingresos por subvenciones de libre disposición y la asistencia promedio de los establecimientos. Establecimientos con menor asistencia promedio tienden a tener una mayor fluctuación de ingresos que sus pares con mayores tasas de asistencia (gráfico3.19)8.

Gráfico 3.19



Se observa también diferencias entre establecimientos urbanos y rurales en la fluctuación intermensual de las subvenciones de libre disposición. Esta diferencia se debe principalmente a que en los establecimientos rurales hay una proporción de las subvenciones de libre disposición no basada en el cálculo por asistencia, lo que lleva a una mayor estabilidad intermensual de sus ingresos (gráficos 3.20 y 3.21).

Gráfico 3.20

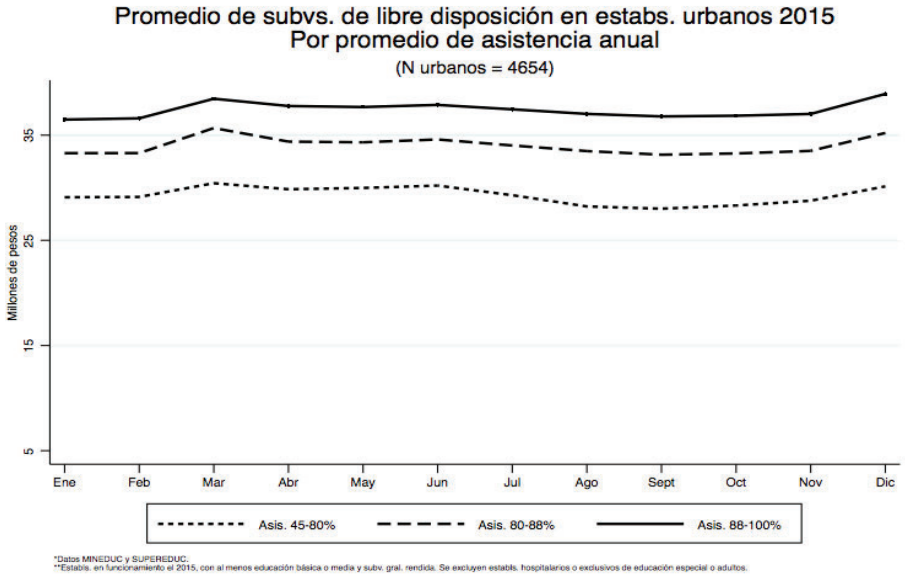
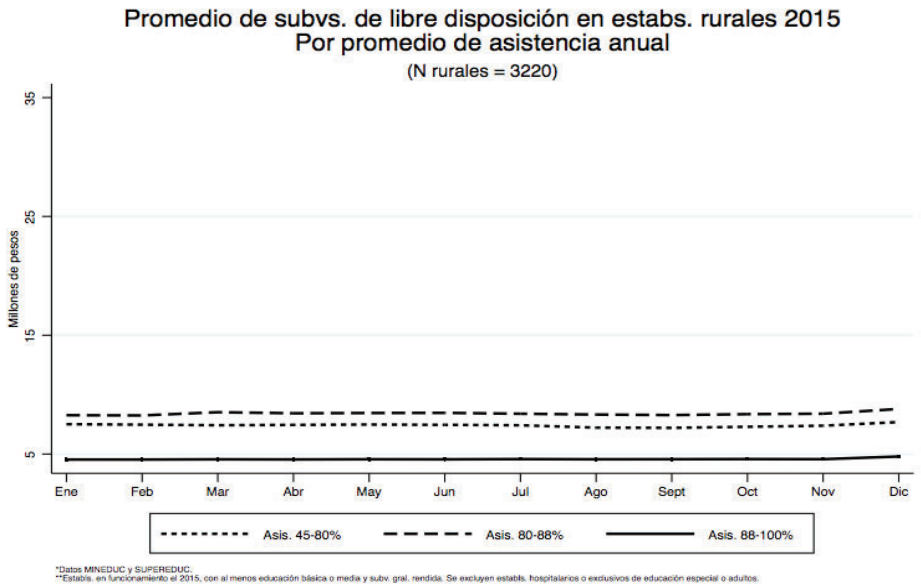


Gráfico 3.21



También se observan diferencias según la oferta educativa del establecimiento. Mientras que los establecimientos de educación parvularia y básica o solo básica tienen una menor variabilidad intermensual en sus ingresos de libre disposición vía subvenciones, lo establecimientos que ofrecen educación media y educación completa tienden a tener mayor variabilidad de ingresos (gráficos 3.22, 3.23, y 3.24).

Gráfico 3.22

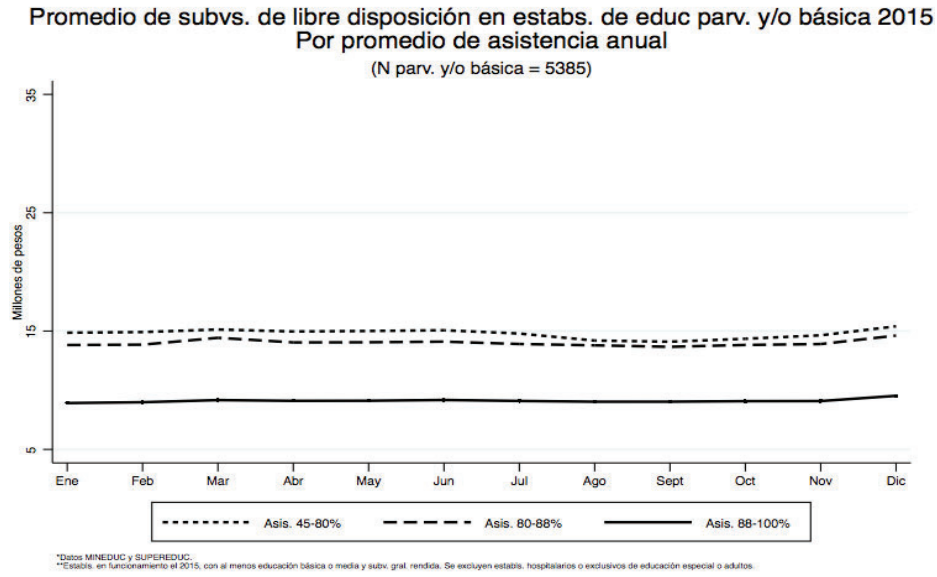


Gráfico 3.23

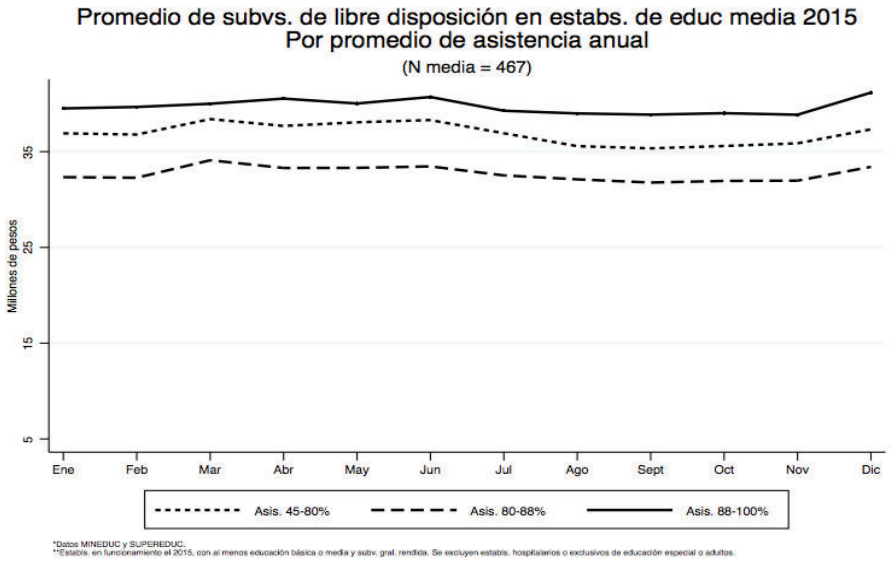
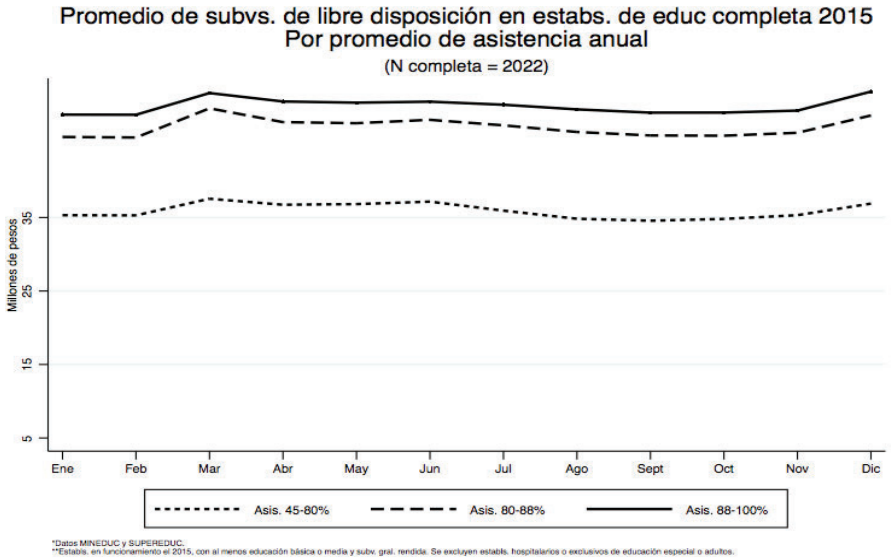


Gráfico 3.24



ESTRUCTURA DE INGRESOS Y FLEXIBILIDAD DE GASTO

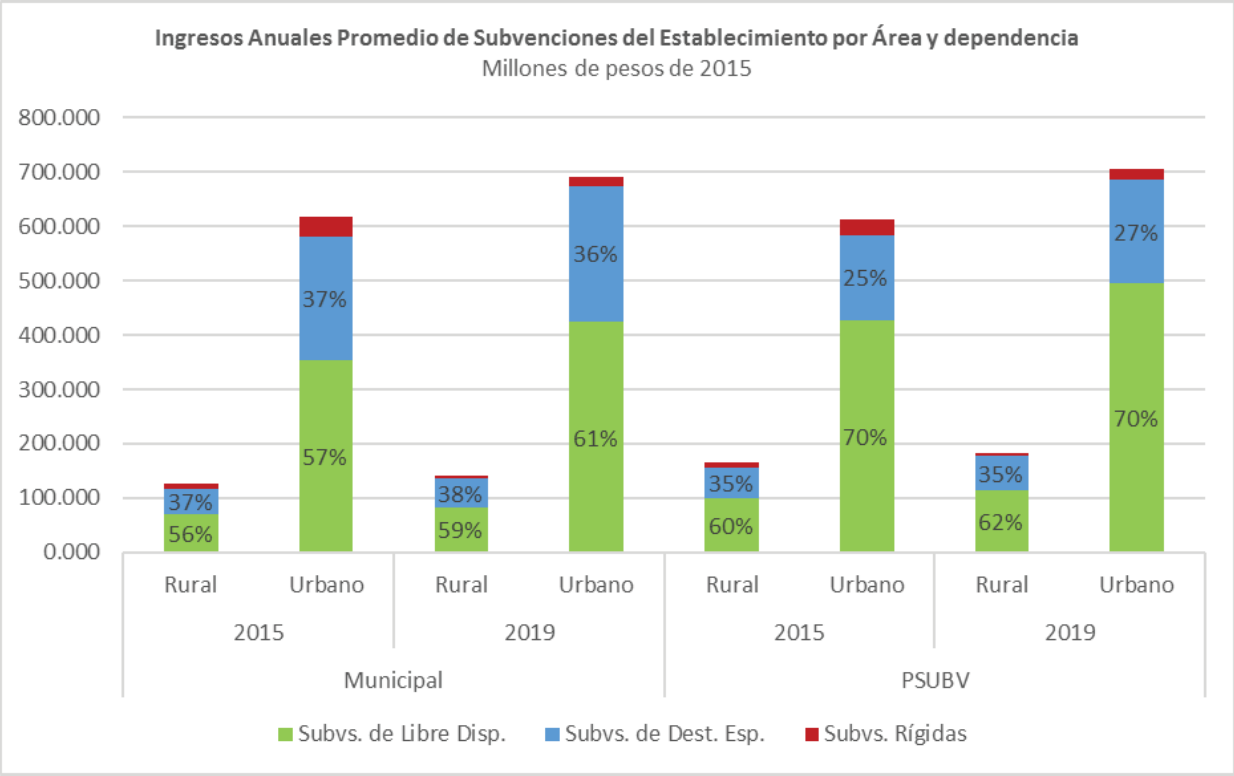
En esta sección se indaga acerca del potencial de flexibilidad de gasto de los sostenedores, en términos de los pesos relativos que tienen las subvenciones de libre disposición, de destino específico, y rígidas, en su estructura de ingresos. Como se describió en el capítulo I, las subvenciones de destino específico tienen reglas para la ejecución del gasto que son más restrictivas que las reglas que rigen para la subvención de escolaridad. Desde la perspectiva de los sostenedores, las restricciones en el uso de recursos que tienen las subvenciones de destino específico (y en particular la Subvención Escolar Preferencial) puede llevar a dificultades en la ejecución oportuna de los recursos (ver capítulo IV). Asimismo, las restricciones asociadas a las subvenciones de destino específico llevan a que estos ingresos no puedan utilizarse para cubrir el gasto estructural básico de los establecimientos (entendido como gasto en personal y el costo de operación básica).[191] Esta característica de la distribución de recursos puede llevar a los establecimientos a tener un potencial de flexibilidad de gasto desigual: frente a un mismo presupuesto total, un establecimiento cuya proporción de subvenciones de libre disposición sobre el presupuesto total es mayor tendría mayor flexibilidad en el uso de sus recursos que un establecimiento que llega al mismo presupuesto total pero con una proporción menor de subvenciones de libre disposición.

En efecto, la fórmula de subvenciones asigna un valor más alto (a través de la Subvención Escolar Preferencial) a los estudiantes prioritarios. Esta característica, combinada con el hecho de que la asignación a establecimientos es basada en un per cápita, lleva a una configuración de la distribución de recursos de subvenciones en la que la estructura de ingresos es diferente entre tipos de establecimiento, como consecuencia de su composición de matrícula (tamaño y proporción de alumnos prioritarios). Los establecimientos pequeños con una alta proporción de estudiantes prioritarios tienden a tener una estructura de ingresos por subvenciones que es menos flexible que la de establecimientos más grandes y con menor proporción de estudiantes prioritarios.

Así, para el año 2015, en establecimientos urbanos, el promedio de ingresos por subvenciones anuales por establecimiento es de 617 millones de pesos para el sector municipal y de 612 millones de pesos para el sector particular subvencionado. Sin embargo, en establecimientos urbanos municipales, los ingresos por subvenciones de libre disposición representan en promedio un 57% de los ingresos del establecimiento, y los ingresos por subvenciones de destino específico (entre las que se cuentan la SEP y el PIE) representan en promedio un 37% de los ingresos del establecimiento por concepto de subvenciones. En el sector particular subvencionado, en cambio, las subvenciones de libre disposición y las de destino específico representan un 70% y un 25% respectivamente de los ingresos por subvenciones. Una distinción similar, aunque ligeramente más atenuada, se mantiene para el año 2019 (gráfico 3.25).

[191] Esto es particularmente relevante en el caso de los establecimientos que funcionan con déficit estructural, ya que pueden tener una proporción importante de ingresos de destino específico que sin embargo no pueden utilizar para compensar el déficit de funcionamiento que no se llega a cubrir con la subvención de escolaridad.

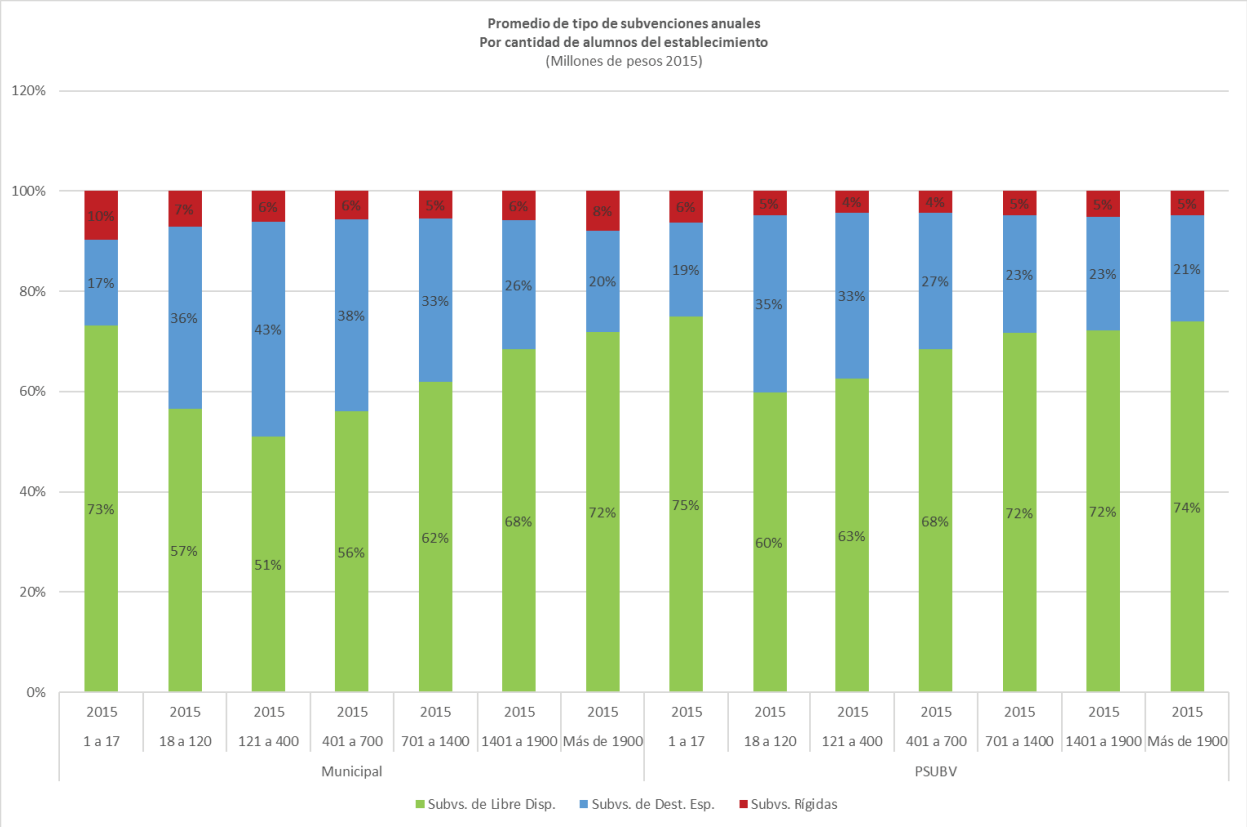
Gráfico 3.25



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC 2015

Los establecimientos que tienen una estructura de ingresos más restrictiva son los establecimientos pequeños y medianos (exceptuando los establecimientos de piso rural). En el caso de los establecimientos municipales, en los establecimientos de 18 a 120 alumnos, sólo el 57% de sus ingresos por subvenciones son de libre disposición (44% en los colegios urbanos de este tamaño), 51% en el grupo de 121 a 400 alumnos, y 56% en el grupo de 401 a 700 alumnos. En el caso del sector particular subvencionado, estas proporciones son de 60% en los establecimientos de 18 a 120 alumnos, y de 60% en el grupo de 121 a 400 alumnos. En los otros grupos se acercan a o superan el 70% (gráfico 3.26).

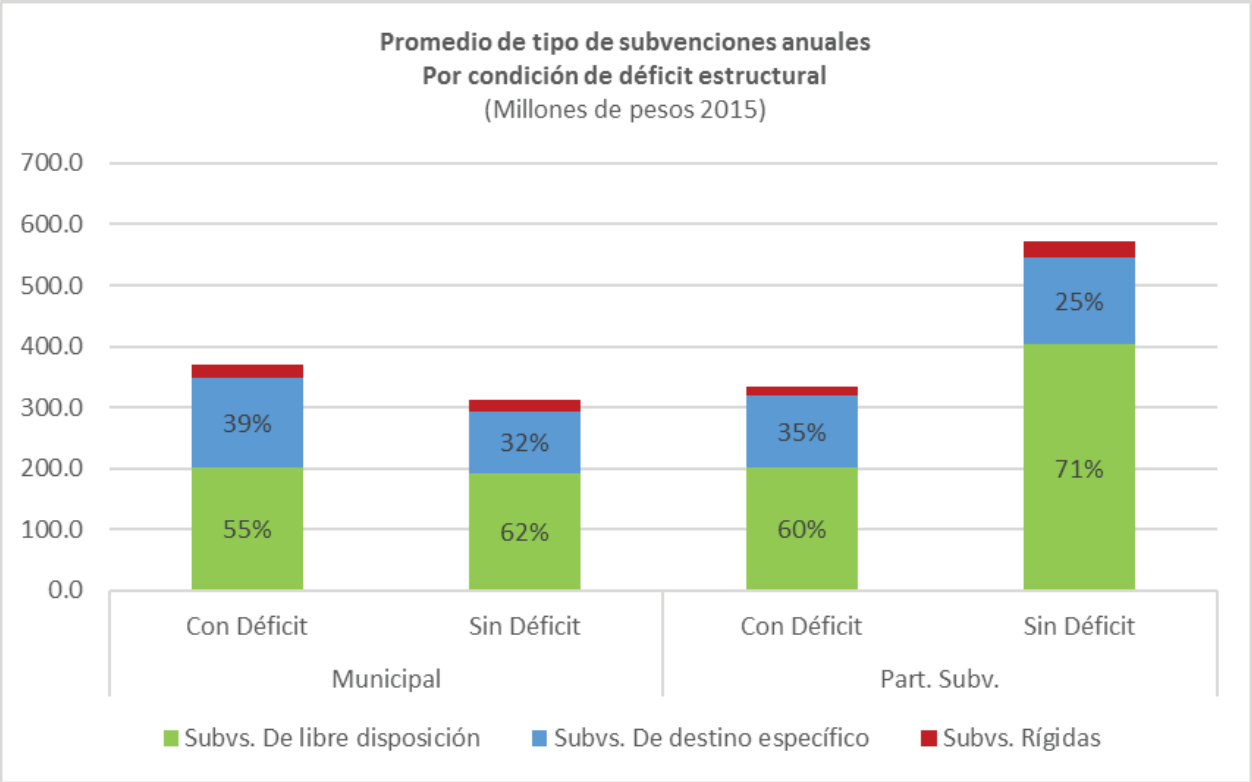
Gráfico 3.26



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC 2015

Tanto en el sector municipal como en el sector particular subvencionado, se observa que los establecimientos con déficit tienen, comparativamente, una estructura de ingresos más rígida que la de sus pares que no están en condición de déficit estructural (gráfico 3.27).

Gráfico 3.27



Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC 2015

EJECUCIÓN DE RECURSOS DE LA SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL

La SEP representa una proporción importante de los ingresos totales de los sostenedores por concepto de subvenciones: para 2015, ésta representa un 18% de los ingresos totales en concepto de subvenciones para el sector municipal y un 15% para el sector particular subvencionado. A partir de los aumentos a esta subvención estipulados en la LIE, sumados a su extensión a alumnos preferentes, se estima que en 2019 la SEP representará un 18% de los ingresos totales por subvenciones en el sector municipal, y un 17% en el sector particular subvencionado.[192]

Como se describe en el capítulo I, la SEP tiene restricciones respecto de las categorías de gasto que puede financiar, específicamente vinculadas con procesos de mejora escolar: (i) gestión curricular: fortalecimiento de la misión educativa de la escuela, mejora de prácticas pedagógicas, apoyo a estudiantes con NEE, mejora de los sistemas de evaluación de los estudiantes, apoyo académico y

[192] Esta estimación supone que a 2019 un 80% de los establecimientos particulares subvencionados son gratuitos, y reciben tanto SEP como SEPA (ver anexo metodológico).

psicológico adicional para estudiantes, excursiones educativas; (ii) liderazgo escolar: capacitación para equipos de gestión, fortalecimiento del consejo de maestros, relaciones con la comunidad escolar, programas de educación cívica; (iii) ambiente escolar: apoyo psicológico y asistencia social para los estudiantes y sus familias, gestión del clima escolar, fortalecimiento del consejo escolar, apoyo para el aprendizaje de los estudiantes; (iv) gestión de recursos: desarrollo profesional docente para fortalecer áreas del currículo en las que los estudiantes lograron resultados insatisfactorios, incentivos para el desempeño del docente y del equipo directivo relacionados con los objetivos de PME, adquisición de ayudas tecnológicas para actividades pedagógicas (computadoras, pizarras interactivas, etc.) y recursos educativos (bibliotecas escolares, laboratorios, etc.). Los conceptos permitidos de gastos SEP también incluyen la contratación de docentes, asistentes educativos y otro personal necesario para mejorar las capacidades técnico-pedagógicas de la escuela, el aumento de las horas de trabajo del personal docente y los asistentes existentes, y los aumentos salariales, sólo en la medida en que estas acciones se basen explícitamente en el PME y no excedan el 50% del total de los recursos de SEP.[193] Como se describe en el capítulo IV, si bien la Subvención Escolar Preferencial es altamente valorada por los sostenedores, éstos sin embargo reportan dificultades para ejecutar el gasto debido a las restricciones que tiene esta subvención.

Esta sección analiza los niveles de ejecución de la SEP. Para ello, se toma en consideración aquellos establecimientos que entre 2012 y 2015 cumplieron un período completo de convenio SEP (4 años). La SEP permite utilizar saldos de los ingresos de un año en un año posterior, y, en el caso de las renovaciones de convenios en el año 2012,[194] los sostenedores pudieron extender saldos no ejecutados durante el primer convenio al segundo convenio. Estos saldos no ejecutados pueden representar diversas situaciones. Por un lado, pueden representar saldos efectivamente remanentes que no fueron utilizados durante el período de vigencia del convenio. Por otro lado, debido a las características del proceso de rendición de cuentas y fiscalización, pueden representar recursos que fueron efectivamente utilizados pero cuya rendición fue rechazada, ya sea porque no correspondían a las categorías de gasto permitidas en la regulación de esta subvención, porque no se ajustaban al PME, o a otro tipo de razones tales como carecer de o presentar documentación de respaldo incompleta, enmendada o incorrecta, ya haber sido rendido anteriormente o ser rendidos o pagados en un período incorrecto, o corresponder a un producto o servicio no recibido, entre otras razones. En todos estos casos, los gastos rechazados quedan como saldo en los ingresos del sostenedor a los fines de esta subvención.

Si se considera la ejecución total del sistema en el período 2012-2015, se observa que la ejecución de la SEP es de un 96% sin considerar los saldos iniciales (esto es, considerando solamente el flujo de recursos entre los años 2012 y 2015). Si se consideran los saldos iniciales de “arrastre”, la ejecución de esta subvención baja a un 88% para todo el sistema (tabla 3.11).

[193] La legislación permite exceder este 50% en la medida en que pueda justificarse en el PME.

[194] Esto es, las renovaciones de los convenios que iniciaron en 2008 y finalizaron en 2011.

Tabla 3.11. Ejecución SEP 2012 - 2015 Total según dependencia, pesos 2015 (N municipal=4203, N particular subvencionado=5722)

	Saldo Inicial 2012	Total Ingresos 2012 - 2015	Total Gastos 2012 - 2015	Gastos Rechazados 2012 - 2015	Ejecución SEP	Ejecución SEP con Saldo Inicial
Municipal	86.262.440.761	922.318.042.231	884.318.898.622	13.323.817.948	94,44%	86,36%
PSUBV	23.444.839.953	530.645.293.093	510.946.975.126	2.091.931.819	95,89%	91,84%
Total	109.707.280.714	1.452.963.335.324	1.395.265.873.748	15.415.749.767	94,97%	88,30%

Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

Considerando la media de ejecución de los establecimientos, se observa una situación similar. El promedio de ejecución a nivel de establecimiento es para el total del sistema de 95% sin considerar los saldos iniciales y de 87% si se consideran los saldos iniciales. Los valores para los establecimientos municipales son de 94% y 85% promedio de ejecución sin y con saldos iniciales, y para los establecimientos particulares subvencionados son de 96% y 92% respectivamente.

En los establecimientos municipales se observa mayor variabilidad en el nivel de ejecución de la SEP a nivel de establecimiento que en los establecimientos particulares subvencionados. Considerando saldos iniciales, un 17% de establecimientos municipales tiene un nivel de ejecución menor al 70%. En el sector particular subvencionado, esta proporción es de un 7%.

Tabla 3.12. Proporción de establecimientos según nivel de ejecución SEP 2012-2015

	Sin saldo inicial		Con saldo inicial	
% de Ejecución	Municipal	PSUBV	Municipal	PSUBV
Ejecución menor al 50%	2%	1%	4%	1%
50% - 70% Ejecución	8%	4%	13%	6%
70% - 90% Ejecución	26%	17%	39%	22%
90% - 100% Ejecución	28%	42%	35%	64%
100% - 110% Ejecución	23%	28%	7%	6%
110% - 120% Ejecución	8%	7%	1%	0%
Ejecución mayor al 120%	6%	2%	1%	0%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de MINEDUC y SIE 2015.

No se observan diferencias significativas en el promedio de ejecución a nivel de establecimiento entre establecimientos rurales y urbanos sin considerar saldo inicial (ambos 95%). Sin embargo, al considerar los saldos iniciales, los establecimientos urbanos presentan una media de ejecución de 89% mientras que los rurales tienen una media de ejecución del 85%.

En el caso de los establecimientos con y sin déficit estructural (con plantas actuales) no se observan diferencias en el nivel de ejecución de la SEP contabilizando los saldos iniciales. Si se considera solamente el flujo de recursos SEP durante el período de duración del convenio, se observa que los establecimientos con déficit estructural ejecutan una proporción de recursos SEP ligeramente mayor que los establecimientos que no están en déficit estructural (96% y 94% respectivamente).

Al analizar la estructura de gastos de la Subvención Escolar Preferencial, se observa que la mayor proporción del gasto total (recursos 2015), tanto en el sector municipal como en el sector particular subvencionado, se concentra en los gastos remuneracionales (50%), seguido por el gasto en operación (13%), y en la adquisición de recursos de aprendizaje (11%). El gasto en la contratación de servicios ATE es de un 4% en el sector municipal y de un 6% en el sector particular subvencionado (tabla 3.13).

Tabla 3.13. Gastos SEP 2015 según categoría de gasto. (N 7409)

		Municipal	PSUBV	Total
Gastos Remuneracionales	$	146.219.987.986	124.733.200.142	270.953.188.128
	%	50,40%	49,56%	50,01%
Gastos Calidad: ATE	$	10.880.943.327	15.209.317.306	26.090.260.633
	%	3,75%	6,04%	4,82%
Gastos Calidad: Recursos de Aprendizaje	$	25.797.514.262	32.664.758.510	58.462.272.772
	%	8,89%	12,98%	10,79%
Gastos Calidad: Equipamiento de Apoyo	$	16.367.374.489	14.936.959.448	31.304.333.937
	%	5,64%	5,93%	5,78%
Gastos Calidad: Otros bienestar alumnos	$	5.166.033.245	5.447.812.949	10.613.846.194
	%	1,78%	2,16%	1,96%
Gastos en Bienestar Alumnos: Vestuario	$	4.615.651.576	1.694.644.920	6.310.296.496
	%	1,59%	0,67%	1,16%
Gastos en Bienestar Alumnos: Transporte	$	13.821.902.130	11.326.794.390	25.148.696.520
	%	4,76%	4,50%	4,64%
Gastos en Bienestar Alumnos: Alimentación	$	3.896.996.387	3.046.812.846	6.943.809.233

	%	1,34%	1,21%	1,28%
Gastos en Operación	$	36.430.111.368	31.967.994.582	68.398.105.950
	%	12,56%	12,70%	12,62%
Gastos en Infraestructura	$	3.208.710.714	6.685.809.105	9.894.519.819
	%	1,11%	2,66%	1,83%
Traspasos AC	$	23.678.875.089	3.467.749.874	27.146.624.963
	%	8,16%	1,38%	5,01%
Otros Gastos	$	20.681.645	500.153.703	520.835.348
	%	0,01%	0,20%	0,10%
Total		290.104.782.218	251.682.007.775	541.786.789.993

Fuente: Elaboración propia con datos de SIE 2015.

Un 3% del gasto total de SEP resulta objetado durante el proceso de fiscalización, y un 2% del gasto total resulta rechazado (un total para 2015 de $ 11,250,743,929).[195] Del total de gasto rechazado de SEP, un 54% se rechaza porque el gasto no se ajusta al objeto de la subvención o no está vinculado al PME (tabla 3.14).

Tabla 3.14. Gasto rechazado SEP, Rendición de Cuentas de Recursos 2015

Razones de rechazo	Monto total (pesos 2015)	%
Documentación de respaldo incompleta	2.599.371.427	23,1
Documentación enmendada o incorrecta	352.330.864	3,1
Documentos rendidos más de una vez	141.695.549	1,3
Gasto no se ajusta al objeto de la subvención o aporte	5.334.065.141	47,4
Gasto no vinculado a las acciones del PME	744.495.394	6,6
Gasto por bienes (activos) inexistentes	12.452.766	0,1
Gasto prorrateado incorrectamente	3.708.590	0,0
Gasto rendido o pagado en período incorrecto	116.116.175	1,0
Monto rendido excede al monto del documento	122.433.352	1,1

[195] Resultados del proceso de fiscalización de recursos SEP correspondiente a la rendición de cuentas de recursos 2015.

Producto o servicio no recibido	123.901.616	1,1
Sin documentación de respaldo	1.199.382.857	10,7
Profesionales que prestan servicios ATE no acreditados en el registro	469.287.628	4,2
Servicios prestados no acreditados en Registro ATE	31.502.570	0,3
Total	11.250.743.929	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de SIE 2015.

Al analizar los patrones de rechazo de gasto SEP en establecimientos en déficit estructural en comparación con establecimientos sin déficit, se observa que proporcionalmente a sus ingresos, los establecimientos en déficit estructural de ambos sectores tienen un porcentaje mayor de gasto rechazado en las categorías de remuneraciones. En el caso del sector municipal, los establecimientos en déficit tienen mayor proporción de gasto rechazado en las categorías de contratación de servicios ATE, vestimenta, alimentación, recursos de aprendizaje, y otros. En el caso del sector particular subvencionado, los establecimientos en déficit tienen una proporción mayor de gasto rechazado en transporte comparado con sus pares sin déficit estructural (tabla 3.15).

Tabla 3.15. Proporción de gasto rechazado por categoría de gasto SEP, Rendición de Cuentas de Recursos 2015

	Municipal		Particular subvencionado	
	Con déficit	**Sin déficit**	**Con déficit**	**Sin déficit**
Gastos Remuneracionales	1,94%	1,42%	1,48%	1,21%
Gastos Calidad: ATE	9,53%	5,82%	0,68%	1,84%
Gastos Calidad: Recursos de Aprendizaje	1,45%	1,00%	1,04%	1,18%
Gastos Calidad: Apoyo pedagógico	2,19%	3,63%	0,65%	1,17%
Gastos Calidad: Otros bienestar alumnos	1,69%	1,73%	1,33%	5,56%
Gastos Bienestar: Vestimenta	1,81%	0,13%	0,11%	0,86%
Gastos Bienestar: Transporte	5,53%	5,40%	6,06%	5,65%
Gastos Bienestar: Alimentación	2,35%	1,68%	1,08%	1,24%
Gastos Operación	2,52%	1,94%	1,81%	3,53%
Gastos Infraestructura	2,21%	2,49%	7,62%	8,32%
Gastos en otros*	28,18%	13,51%	3,35%	2,37%

Total	**2,27%**	**1,81%**	**1,76%**	**1,98%**

Fuente: Elaboración propia con datos de SIE 2015

*La categoría “otros” incluye multas e intereses, gastos en imprevistos, devolución por inicio de actividad, créditos financieros y gastos bancarios, reintegros FAEP, y gastos municipales.

CAPÍTULO IV

FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE SUBVENCIONES EN CHILE: RESULTADOS DEL ANÁLISIS CUALITATIVO

Analía Jaimovich estuvo a cargo de la coordinación del trabajo de campo y el análisis cualitativo. Marcela Ortiz Guerrero estuvo a cargo de la recolección de datos en terreno para el sector municipal y particular subvencionado, la sistematización y análisis de la información proveniente de las entrevistas de ambos sectores, y la escritura del capítulo. Para la recolección de datos en el sector municipal se contó con la colaboración de un equipo de la Universidad Católica de Chile coordinado por Alejandro Carrasco, y compuesto por Ernesto Treviño, Consuelo Béjares, Cristóbal Villalobos, y Daniel Theurillat.

INTRODUCCIÓN

A continuación, se presentan los resultados del análisis cualitativo del funcionamiento del sistema de financiamiento de la educación escolar en Chile. A través de entrevistas en profundidad con diversos actores del nivel central y local, este capítulo indaga en las percepciones sobre el actual sistema de financiamiento, profundizando en sus apreciaciones sobre el funcionamiento de la fórmula de subvenciones.

El capítulo que se presenta a continuación da a conocer los resultados del análisis de las entrevistas y está subdividido según las tres dimensiones que estructuran este informe: (i) adecuación; (ii) equidad y redistribución de los recursos financieros; y (iii) planificación del gasto y administración de los recursos.

En total, comprende la revisión de 75 entrevistas que se agrupan de la siguiente manera:

- 31 entrevistas a actores vinculados a la educación municipal para un total de 9 casos municipales (6 SEREMIs de Educación, 2 DEPROV, 9 Jefes DAEM / Directores de Educación Corporación, 8 Jefes de finanzas, 6 Jefes de SEP).[196] [197]
- 21 entrevistas a sostenedores del sector particular subvencionado (14 sostenedores individuales y 7 sostenedores en red).[198]
- 2 entrevistas a sostenedores del Sistema de Administración Delegada (SAD).
- 14 entrevistas a funcionarios de nivel central involucrados en temas relacionados con financiamiento escolar.
- 7 entrevistas a actores de la sociedad civil vinculados al sector educativo.

Para el análisis de las entrevistas se tuvo en consideración la dependencia administrativa que representaban los entrevistados -sector municipal, particular subvencionado, y SAD-, además de la condición de sostenedores individuales (1 solo establecimiento) o en red (más de 1 establecimiento). Por su parte, la información recogida a través de las reuniones sostenidas con funcionarios del Ministerio de

[196] Para la selección de las comunas se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: Nivel de ejecución de los recursos recibidos por concepto de la Subvención General; Nivel de ejecución de los recursos recibidos por concepto de la Subvención Escolar Preferencial (SEP); Ratio de aporte municipal respecto al total de ingresos recibidos por concepto de subvención; Nivel de endeudamiento, tamaño de la comuna, expresado en número de alumnos matriculados en establecimientos de dependencia municipal; la ubicación geográfica, incluyendo comunas con establecimientos en sectores rurales y urbanos, así como también su dispersión en el territorio nacional; y el Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) de la comuna.

[197] La información sobre ocho de los nueve casos municipales fue recogida con la colaboración del equipo de la Universidad Católica de Chile. La información sobre el caso municipal restante, la totalidad de los casos de sostenedores particulares subvencionados (21 sostenedores), los establecimientos de administración delegada, y actores del nivel central y sociedad civil fue recogida directamente por el equipo del Banco Interamericano de Desarrollo.

[198] La selección de casos del sector particular subvencionado se llevó a cabo considerando el tipo de sostenedor, es decir sostenedores individuales y sostenedores de establecimientos que funcionan en red; el tamaño de la matrícula de los establecimientos administrados; el nivel de copago, la orientación religiosa o laica, y su ubicación geográfica.

Educación y los encuentros con otros actores del sector se utilizaron transversalmente para comprender y contextualizar adecuadamente las opiniones y resultados obtenidos.

DIMENSIÓN DE ADECUACIÓN

En materia de financiamiento escolar, el concepto de adecuación se refiere a la disponibilidad de recursos para alcanzar los estándares de calidad y mandatos constitucionales emanados del Estado en lo referente al funcionamiento del sistema educativo. Considerando esta definición y la experiencia de los actores consultados, se identificaron tres categorías de análisis que dan cuenta de las sub-dimensiones y desafíos del fenómeno de la adecuación según la fórmula de financiamiento escolar vigente en Chile. Estas dimensiones corresponden a: (i) suficiencia/insuficiencia estructural; (ii) suficiencia/insuficiencia asociada a la flexibilidad del gasto; y (iii) herramientas de compensación frente a la insuficiencia de recursos financieros.

SUFICIENCIA/INSUFICIENCIA ESTRUCTURAL

Uno de los temas clave para el funcionamiento óptimo de los establecimientos educativos tiene relación con la suficiencia de recursos financieros para responder a los gastos operativos mínimos de la escuela, y al financiamiento de iniciativas que promuevan la calidad. Lo primero se refiere, a grandes rasgos, al pago de servicios básicos y de las remuneraciones de los funcionarios del colegio. Lo segundo, por su parte, tiene relación con el financiamiento de iniciativas de carácter pedagógico que permitan asegurar un nivel adecuado de calidad y, por consiguiente, el logro de aprendizajes.

En Chile, los principales ingresos para la gestión educativa de los sostenedores del sector municipal y particular subvencionado son de carácter público y provienen de las distintas subvenciones, aunque en muchos casos, se complementan con otros aportes municipales y/o privados, como se explica en detalle más adelante.

Tanto el monto como el tipo de subvención que recibe un establecimiento dependen de las características propias de la escuela y su alumnado. De esta manera, todas las subvenciones establecen un conjunto de requisitos que se deben cumplir para impetrarlas, y demandan que el sostenedor realice ciertos trámites para contar con el acto administrativo que autoriza la entrega de los recursos correspondientes. Las siguientes son las principales subvenciones a las que puede acceder un sostenedor: subvención general o de escolaridad; subvención escolar preferencial (SEP); incremento del programa de integración escolar (subvención PIE); subvención pro-retención; subvención anual de apoyo al mantenimiento; subvención de internado; y la subvención de refuerzo educativo, entre otras asignaciones.

La percepción y valoración que poseen los sostenedores respecto de la suficiencia de las distintas subvenciones, si bien presentan coincidencias, también difieren en aspectos que parecen estar mediados por factores de carácter estructural tales como el tamaño del establecimiento administrado, el ciclo de

desarrollo en que se encuentra el colegio, es decir, si se trata de un colegio nuevo o antiguo, y los niveles de enseñanza impartidos. Además, la flexibilidad de gasto de los recursos continuación, se ahonda en cada uno de estos aspectos.

EFECTO DEL TAMAÑO DEL ESTABLECIMIENTO, O DE LA RED DE ESTABLECIMIENTOS ADMINISTRADOS

En primer lugar, se identifica que la percepción de los sostenedores municipales y particulares subvencionados respecto a la suficiencia de los recursos que recibe un establecimiento varía según el tamaño de su respectiva matrícula debido a que ello determina directamente sus ingresos por concepto de subvención. Aquellos establecimientos con un número de estudiantes más reducido, o quienes son sostenedores de un solo colegio, manifiestan una serie de dificultades en lo que refiere a la administración financiera y a las posibilidades que les ofrecen sus ingresos para mantener funcionando el establecimiento según los estándares deseados. Esto último se debe a que la subvención general que se entrega mensualmente por cada estudiante matriculado es la principal fuente de ingresos de libre disposición que posee un sostenedor.

Por esta misma razón, y en un esfuerzo de identificar los factores que hacen posible la sostenibilidad económica de las escuelas, algunos sostenedores han llegado a identificar un número mínimo de alumnos necesario para operar sin incurrir en déficit, el cual, según la información recopilada, se ubica alrededor de 350 estudiantes. Cabe señalar que el nivel de ingresos que generaría este número de alumnos solo permite cubrir los gastos básicos, por consiguiente, cualquier acción fuera de dicho ámbito no contaría con el financiamiento necesario para su implementación. Esto aplica para el sector municipal y particular subvencionado, y se traduce, por ejemplo, en la existencia de un curso por nivel, en una escuela que ofrece de primero a octavo básico, con aproximadamente 43-44 alumnos por sala de clase. Esto último, solo por citar un ejemplo ya que las combinaciones posibles para llegar a dicha cifra pueden variar según cada establecimiento, incluyendo también a otros niveles educativos como la educación prebásica o la enseñanza media.

> *"Este año tenemos 363 niños, tuvimos que abrir en la tarde un pre kínder y un kínder a causa de que los padres quieren quedar en el proyecto en primero básico [..] Para nosotros lo que más ha dado resultado: escuela pequeña, fácil de administrar, y que se puede alcanzar a cada niño y su familia".* (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 10),

> *"Porque este sistema es sustentable teniendo un promedio de 500 estudiantes por escuela. Ahí nosotros…y con una asistencia diaria regular".* (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 9).

Algunos de los sostenedores del sector particular subvencionado, sin embargo, señalan que para que un establecimiento sea financieramente sustentable se requiere una matrícula de al menos 700 alumnos. Al parecer, esta cifra -significativamente más alta que la anterior- estaría orientada a un tamaño de establecimiento que ofrece mayor holgura financiera y que eventualmente podría generar un margen de recursos de libre disposición para los sostenedores.

"En cantidad de alumnos, menos de 700 alumnos esta cuestión no anda, yo no sé cómo están. Se gastan lo del sueldo de profesores, pagan la luz, y están. Y no es poco 700". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 3).

"(Nosotros) aplicamos la norma básica de la gestión desde que comenzó. Hay normas básicas desde que empezó el colegio que indican que este colegio, financieramente, va a estar de manera holgada con tal cantidad de alumnos, yo tengo que tener esa cantidad. Un colegio con sobre 800 alumnos se financia. Bajo 800 alumnos es imposible que tú lo financies". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 5),

"Es que da lo mismo, da lo mismo si tiene 800 alumnos de primero a octavo o de primero a cuarto medio. Es marginal la diferencia. Y al final nosotros agarramos esta cuestión y la empezamos a comparar con otros colegios … hablamos con todos los colegios particulares subvencionados y vimos que más o menos todos los colegios son financieramente sustentables con 800 alumnos en la operación". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 3),

"En nuestro modelo nosotros nos hemos dado que cuenta con 3 cursos por nivel, estamos financiados; con 2 cursos por nivel también estamos financiados; con 1 curso por nivel no, no nos financia nuestro modelo. El [nombre del colegio] es una excepción, que un poco distinto porque tiene un poco menos de horas de encargados y ciertas cosas, que nos permite que sea sustentable [con un curso por nivel], pero otros no. Tenemos uno que está acá al lado, el [nombre colegio], que ese tiene un curso por nivel y tampoco se financia, tiene un déficit anual. Claro que dentro de un mismo RUT nosotros hacemos traspasos de un lado a otro y lo financiamos, como institución". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 7),

"De 300 no sirve, pérdida. Y tengo dos de 500 alumnos que me dan un poquito de pérdida, pero porque tienen mucha SEP, por eso es súper variable. Por lo menos de 700 niños para arriba, yo tiendo a pensar que el colegio se financia sin ningún problema." (Sostenedor en red, urbano, tamaño mediano y grande),

"Para nosotros un número que podemos estar tranquilos y que creemos que el colegio se va a financiar bien, son dos cursos por nivel de pre-kínder a 4ºto medio, con una ocupación de por lo menos 40 alumnos por curso." (Sostenedor en red, urbano, tamaño mediano y grande),

"En el caso del mundo particular subvencionado, cuando tu creabas un nuevo colegio, tú lo tenías que costear. En general el tamaño más óptimo que los colegios buscaban, no solo por eficiencia económica sino también por cierta racionalidad pedagógica, eran dos cursos por nivel de pre-kínder hasta cuarto medio: 1170 niños. Ese era el número como clásico." (Sostenedor en red, urbano, tamaño grande),

Cuando la matrícula es pequeña, los sostenedores plantean -de manera transversal- que los recursos por concepto de subvención general son insuficientes, enfatizando que éstos alcanzan, escasamente, para cubrir los gastos asociados a las remuneraciones del personal del establecimiento y los gastos operativos básicos de los centros escolares. En este sentido, se observa que el tamaño del establecimiento, o del conjunto de establecimientos que maneja el sostenedor, es lo que finalmente permite su solvencia, y, sobre todo, la flexibilidad o libertad que tienen para ejecutar los recursos en tanto la subvención general de escolaridad es la principal fuente de ingresos de libre disposición a la que tiene acceso un sostenedor.

"Ahora, si los fondos que se entregan, aun así, en este contexto, alcanzan y para qué alcanzan, o sea, esa sería como la pregunta. Hoy día nosotros tenemos un déficit mensual, de flujo mensual, de alrededor de 160 millones de pesos, en educación. El presupuesto mensual de educación está en promedio en 650, casi 700 millones [incluye subvenciones y está anualizada la cuota del FAEP], pero nos gastamos 870 a 900 millones de pesos en remuneraciones brutas. Hay un déficit de 200 millones casi, solo en sueldos, estamos hablando sin pagar ni agua, ni luz, ni internet, solo sueldos". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 9).

"En el caso de lo que tiene que ver con la subvención general o cómo yo planifico el gasto remuneracional de un colegio, claramente la subvención que yo percibo por ese colegio no me alcanza para pagar sueldos, entonces ahí vamos pagando a través del aporte que recibimos de la municipalidad, etcétera. Pero todos los proyectos que tienen nombre y apellido, ¿el ingreso es igual o mayor al gasto? Ya, y con lo que respecta con la remuneración, en aquellos colegios que no se financian, bueno lo financiamos a través del aporte municipal o a través de los fondos del FAEP, por ejemplo, que te permite pagar remuneraciones si tú lo tienes contemplado en tu plan final" (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 5).

"[Gastamos] 18 millones de pesos. Y nosotros recibimos 16 millones por subvención. El 85% de los recursos se va remuneraciones". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 1).

Las citas presentadas evidencian que el margen que otorga la subvención general para el financiamiento de iniciativas adicionales, eventualmente asociadas a necesidades cotidianas de mantenimiento, a la compra de insumos básicos, o la implementación de iniciativas innovadoras, es prácticamente nulo en algunos tipos de escuelas.

Conviene señalar, sin embargo, que no se trata de un problema generalizado pues si bien los establecimientos pequeños parecieran tener un mayor déficit, también es posible encontrar establecimientos grandes que tienen un saldo positivo de recursos financieros pero que por razones normativas no los pueden utilizar en los fines que estiman pertinentes y por ende también se ven afectados para cubrir el gasto operacional mínimo. Así, la problemática de fondo vuelve a ser la flexibilidad en el uso de los recursos.

Los establecimientos de mayor tamaño, al igual que los establecimientos en red, si bien no manifiestan una satisfacción plena con el monto de la subvención general, tienden a expresar una visión más optimista, probablemente asociada a la posibilidad de impetrar montos más altos de subvención general –por su mayor matrícula-, así como también por la opción que tienen de realizar una mayor cantidad de ajustes financieros para operar, como por ejemplo, el traspaso de recursos entre establecimientos, en el caso de conformar parte de una red.

"Los colegios que son de 2000 alumnos es mucho más fácil, el mismo director se divide en la cantidad de niños. Nosotros tenemos 4 colegios grandes, de más de 800 niños, 850 niños, que me financian los demás, esos de 500. Y son 500 porque no caben más niños, porque los colegios son chicos, son colegios de un curso por nivel, no me caben dos cursos por nivel". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

"Para una red, como nosotros, eso hasta cierto punto es sostenible. Por ejemplo, en el caso del [nombre del establecimiento], nos pasó que nos debían como 240 millones en subvención base, que en el fondo igual eso viene a pagar las remuneraciones de los profesores. Pudimos aguantar todo este tiempo sin esos fondos, con el déficit enorme que nos generaba, porque como somos una red podemos, en el fondo tenemos la capacidad de decir ok, con la subvención base de otros colegios por ahora voy a poder pagar esto, pero después me la tengo que devolver. Pero claro, si es un solo colegio, que le deban el 30% de su subvención, se va, se va a la quiebra". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 2).

"El ser fundación nos permite… el colegio de [nombre de la comuna], que es complejo, es el que tiene un solo curso por nivel, que no se financia. Nuestro gasto por alumno es el más alto, comparado con el resto de los colegios de la fundación, entonces claro, el ser fundación, porque si no, no tendríamos cómo, pero el ser fundación sí nos permite dentro del mismo Rut, que son [número de colegios], poder hacer distribuciones". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 7).

EFECTO DEL CICLO DE DESARROLLO EN QUE SE ENCUENTRA EL ESTABLECIMIENTO

También se observan percepciones diferenciadas respecto a la suficiencia de la subvención general dependiendo de la etapa de desarrollo en que se encuentra el establecimiento administrado. De acuerdo con la opinión de los sostenedores particulares subvencionados, los recursos que reciben resultan ser particularmente insuficientes para aquellos establecimientos nuevos, que por encontrarse iniciando actividades, generalmente cuentan con una matrícula pequeña y un número reducido de niveles impartidos, el cual va creciendo en la medida que una generación de estudiantes es promovida al siguiente nivel. Asimismo, son establecimientos que generalmente comienzan ofreciendo un solo curso por nivel.

Además de impetrar una subvención general más baja debido a su reducido número de estudiantes, estos colegios también enfrentan el desafío de las demoras administrativas propias del proceso de reconocimiento oficial y de la tramitación de otros antecedentes que posteriormente hacen posible impetrar subvenciones adicionales y/o acceder a determinados beneficios. De esta manera, el inicio de actividades de la escuela se vuelve un reto, e incluso algunos de los sostenedores del sector particular subvencionado relatan haberse visto en la necesidad de recurrir a fuentes adicionales de financiamiento, tales como donaciones o créditos bancarios, todo con el objetivo de solventar sus operaciones durante el periodo en cuestión.

"Esas son mis trabas principales. Entonces, empezamos, agarramos la cuestión financiera, cachamos estas trabas y dijimos ya, el primer año no vamos a recibir la subvención de JEC, no vamos a recibir la SEP, no vamos a recibir la JUNAEB, el PIE tampoco te llega, o sea te llega el mínimo. A nosotros nos llega hoy día 35 lucas por alumno y nos cuesta 140 educar a cada uno. Esa es nuestra realidad, en promedio." (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 3).

"Para poder tener reconocimiento oficial, dependes de plazos del mismo MINEDUC pero también dependes de plazos como por ejemplo de la municipalidad muchas veces, y de salud (…). Al final lo

que pasa es que MINEDUC viene en tal fecha a revisar las obras que hiciste, van, te hacen la visita, después viene la municipalidad y te pide una observación pero para eso, tienes que tener listo algo del MINEDUC y ahí se van atrasando. Y nos ha pasado que el mismo MINEDUC dice que antes del 30 de junio tienes que tener todos los papeles presentados y si te pasaste, sonaste y nos ha pasado. Y ahí es bien dramático porque es un año completo que no tiene subvención y nos ha generado a veces problemas serios". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 2).

Si bien la problemática recién descrita se origina por razones administrativas y no por temas de suficiencia de los montos de la subvención, en la práctica, todas las demoras que se van generando en la ejecución de los pagos tienen como consecuencia un déficit financiero cuyo origen igualmente es la insuficiencia de recursos con la que deben operar las escuelas cuando se encuentran en una fase de desarrollo determinada.

EFECTO DEL CICLO DE ENSEÑANZA Y MODALIDAD IMPARTIDO

A las limitaciones señaladas según tamaño y etapa de desarrollo del establecimiento se suma la opinión de algunos sostenedores que consideran que los recursos que reciben por concepto de subvención general son particularmente escasos para cubrir los gastos mínimos en ciertos niveles de enseñanza. En específico, se percibe una limitación en el monto de la subvención para el financiamiento de la educación parvularia y la enseñanza media. En el caso del nivel de párvulo, esta percepción podría estar asociada a los mayores costos que poseen esos niveles dada la necesidad de contratar asistentes de aula, sumado a la restricción del número máximo de alumnos por curso que en este nivel es inferior a lo permitido en los ciclos de enseñanza básica y media.

En el caso de enseñanza media, la percepción de insuficiencia se asocia a un gasto más elevado en el ítem de remuneraciones debido a la necesidad de contratar una mayor cantidad de docentes para cubrir la carga horaria definida por el currículum nacional, la cual es levemente más alta que la de enseñanza básica. Además, el requisito de contratar docentes de educación media con especialización en la asignatura a impartir generalmente implica remuneraciones más altas –valor hora[199] de por sí es más alto- y el pago adicional de la bonificación de reconcomiendo profesional (BRP) asociada a la mención de su título profesional.

"Pero si tú tomas el costo que te significa la educación pre-básica en Chile te vas a dar cuenta que la subvención escolar no alcanza a financiar los costos mínimos que el propio Estado le definió. Por ejemplo, cuando nosotros costeamos una pre-básica: el costo del profesor, la infraestructura, el apoyo que requiere; tú sacas los costos y no te da el 70% de la subvención. La subvención te cubre ni la mitad de los costos. El que te deja más espacio es la enseñanza básica como margen, la

[199] Corresponde al valor de la hora cronológica, cuyo mínimo es fijado por ley. Los valores para el período diciembre 2017 a noviembre 2018 son los siguientes: $ 13.537 imponibles para los profesionales de la educación de enseñanza prebásica, básica y especial y, de $ 14.243 imponibles para los docentes de educación media humanístico-científica y técnico profesional. La remuneración Básica Mínima Nacional, por su parte, se calcula multiplicando el valor mínimo de la hora cronológica por el número de horas cronológicas semanales para las cuales haya sido contratado el profesional de la educación.

enseñanza media también es muy cara… Los costos yo los hago por unidad educativa, no los hago por niveles. Pero lo que yo sí se es que no da. La básica termina financiando a la pre-básica y a la enseñanza media porque son dos áreas en que la subvención no ha sincerado el costo, son muy caras". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 3).

"Con los recursos que se reciben por subvención de alumnos de primero a sexto básico, se financia pre-kinder y kinder. En séptimo y octavo hay una situación distinta, porque disminuye la matrícula porque los estudiantes comienzan a matricularse en colegios con media". (Colegio Particular Subvencionado, establecimiento único 4).

También se advierte que la modalidad de enseñanza ofrecida por los establecimientos de educación media, es decir, educación científico humanista o técnico profesional[200], podría tener un efecto en la percepción de suficiencia de los recursos recibidos por parte del Estado. Si bien la subvención general cuenta con un ajuste que incrementa el monto para los estudiantes de educación media según las distintas modalidades, los sostenedores particulares subvencionados y de administración delegada comentan que proveer la infraestructura y equipamiento que requieren ciertas especialidades de educación técnico profesional puede ser muy costoso. Ellos señalan que la especialidad escogida en muchos casos responde al mismo asunto, predominando así la elección de especialidades que requieren menor infraestructura, como por ejemplo administración o enfermería. Además, no solo se trata de la infraestructura y equipamiento inicial, sino también de la existencia de costos de mantención y renovación que son permanentes y para los cuales no existe un financiamiento público específico. Se cita el ejemplo de las carreras vinculadas a las telecomunicaciones, ámbito de rápidos avances tecnológicos que demandan la adaptación de las herramientas con las que se prepara a los estudiantes para su posterior desempeño laboral.

Para responder a este desafío, los establecimientos recurren a estrategias como la generación de alianzas con empresas del sector productivo, u otras colaboraciones con actores externos que permitan acceder a donaciones de insumos o al financiamiento necesario para adquirirlos. Estas opciones, sin embargo, son escasas y dependen de la capacidad de gestión y de vinculación de cada sostenedor, lo cual genera una situación de inequidad entre los establecimientos que sí pueden acceder a la actualización su equipamiento de acuerdo con las demandas y avances del mercado por esta vía, y aquellos que no.

"Es que tenemos ahí una carrera que es barata, que es administración. Y ahora estamos estudiando otra, vamos a ver cómo lo hacemos. Estamos viendo alguna relacionada con electricidad o refrigeración, o algo así. Pero también tenemos buenos convenios, y quizás eso es parte de los recursos, tenemos buenos convenios con empresas […] Estas empresas también hacen capacitaciones para los profesores, para actualizar conocimientos. Entonces son recursos no son visibilizados, pero que son súper importantes y que te dan un valor agregado […] Entonces son otros recursos que también vamos usando para suplir el tema de la infraestructura, que es muy difícil además de sostener, de actualizar permanentemente". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 9).

[200] Solo se mencionan estas dos modalidades ya que la muestra de sostenedores entrevistados no consideró sostenedores de establecimientos de enseñanza media con modalidad artística.

"En teleco y… bueno cada carrera tiene lo propio, telecomunicaciones y electrónica ellos evidentemente utilizan material que involucra un mayor costo, yo diría así un costo propio, a vuelo de pájaro, pueden ser unos 80 millones al año que se gastan exclusivamente para mantener esos laboratorios, reciclar material, y cosas así. Es bastante. Porque también hay que estarse actualizando, uno puede estar ahí con lo mismo porque esto es para lanzar a las personas al mercado laboral. De hecho, tuvimos un español hace poco de visita, que tiene un modelo parecido en España, y nos había una cantidad de preguntas técnicas respectos a las tarjetas PE, en qué generación estamos, y ya con eso nos dimos cuenta que estábamos en otra generación, por abajo […] En enfermería y administración acá es menos, sin duda, porque administración requiere más que nada software que generalmente se ofrecen gratuitos. Y en enfermería yo diría que es una carrera fundamentalmente práctica entonces se juega mucho en la visita que las alumnas hacen a las clínicas. Evidentemente hemos intentado que sea dual […] Acá el gasto es bajísimo, no supera los 20 millones al año". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 4).

GESTIÓN FINANCIERA DE ACUERDO CON LA ESTRUCTURA DE INGRESOS: QUÉ SE FINANCIA Y QUÉ NO

Tal como se describe en el apartado anterior, uno de los principales desafíos que enfrentan los sostenedores de ambos sectores consiste en la escasez de recursos para el financiamiento del gasto operacional mínimo, entendido como pago de remuneraciones y de los servicios básicos del inmueble: electricidad, agua, gas. Esta insuficiencia de recursos no solo la asocian a la magnitud del monto que reciben por concepto de subvención general, sino que además señalan que su labor se ve dificultada por las restricciones de uso que acompañan a otras subvenciones, las cuales, de ser más flexibles, podrían facilitar su gestión financiera.

Los sostenedores que participaron del estudio señalan, transversalmente, que el problema no siempre ni necesariamente es la disponibilidad de recursos, sino que más bien tiene relación con la libertad que poseen para asignar los dineros que recibe cada establecimiento. En muchos casos se hace referencia específica a la siguiente tensión financiera: una acumulación de recursos de la SEP que no son capaces de gastar versus la insuficiencia de las subvenciones de libre disposición destinadas al pago de la planilla docente; es decir, poseen dinero en sus cuentas corrientes que no pueden utilizar para mitigar el déficit. Por lo mismo, y como se verá más adelante, surgen propuestas relacionadas con la flexibilización del gasto –principalmente de la SEP-, las cuales de implementarse podrían contribuir a subsanar algunas de las dificultades vigentes.

"Hay dinero que ingresa y que yo solo lo puedo gastar en determinadas cosas y no en otras, entonces muchas veces cuando se habla del problema de financiamiento, a mi juicio, el problema no es un problema de recursos o al menos uno pudiera decir no solamente son recursos, es un problema de estructura de financiamiento. Cuando tú tienes un fondo general, pero de ese fondo general con este tercio puedes gastar esto, con este otro tercio esto otro y con este tercio tal cosa, y no la mirada global, hace que las gestiones sean muy poco dúctiles a la realidad, a la necesidad, al contexto en donde están y nosotros tenemos una estructura de financiamiento muy poco facilitadora de la gestión". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 4).

"El problema es que hoy los colegios tienen más plata que nunca en la historia en sus cuentas corrientes. Yo te aseguro que Codelco podría pagar su capitalización con las platas que hay hoy día en las cuentas de los colegios. Cosa que es una muy mala noticia para el Ministerio porque no quieres que la plata esté ahí. Pero la plata no se puede gastar porque los criterios de la SEP son tan restrictivos que no hay confianza en el sistema para decir "me voy a emprender en una decisión comprar esto" sabiendo que el Ministerio va a echar pie atrás y me lo va a rechazar". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 3).

"Como ejemplo, la subvención regular es la única que me permite a mi gastar en remuneraciones y en los costos fijos, la luz, el agua, las cosas que hacen que opere, así como lo básico de lo básico, y sin embargo es la deficitaria. Pero si yo calculo la totalidad de los ingresos por fuente PIE, por fuente SEP, más subvención regular yo no debería tener ningún problema de financiamiento". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 4).

ÍTEMS DE LA GESTIÓN EDUCATIVA QUE PRESENTAN DIFICULTADES DE FINANCIAMIENTO

Gasto operacional básico: Remuneraciones de la planta docente y cuentas de servicios

Las remuneraciones del personal que presta servicios en los establecimientos educacionales es sin duda una de las cargas financieras más fuertes de la gestión educativa. Este ítem generalmente incluye los salarios de todo el personal estable de la escuela, entre quienes se encuentran asistentes de la educación, docentes, auxiliares de aseo, y personal administrativo y directivo. Los recursos disponibles para efectuar estos pagos provienen de las asignaciones directas que el MINEDUC destina a dicho fin, y se complementan con los ingresos de subvención general. Así, esta subvención adquiere relevancia en tanto se vuelve esencial para el financiamiento de los salarios, lo que conlleva que los sostenedores de ambos sectores le otorguen una valoración positiva.

A pesar de lo anterior, surgen algunos cuestionamientos relacionados con la suficiencia de los montos que otorga esta subvención y la flexibilidad real de esta misma para responder a la diversidad de necesidades financieras de las escuelas.

Debido a que la subvención general otorga recursos que son de libre disposición, sería esperable que los sostenedores destinaran parte esta subvención a financiar aquellos ítems que no cuentan con asignaciones directas y regulares de recursos, como los son, por ejemplo, los proyectos de mejoramiento de infraestructura o equipamiento escolar, incluyendo en esta última categoría ítems como el mobiliario.

Lo que relatan los entrevistados, sin embargo, es que esto difícilmente sucede y alrededor de un 80% de los ingresos de la subvención general, son destinados de manera inmediata al pago de sueldos y cotizaciones previsionales. El 20% restante, por su parte, se destina al pago de las cuentas de servicios básicos como agua, electricidad, y gas. En consecuencia, lo que se observa en la práctica es que el margen para la innovación en el uso de estos recursos es bajo y por ende la flexibilidad de la subvención general pierde relevancia y aplicabilidad.

"Es que, a ver, la subvención normal, finalmente es sueldo y lo que alcanzas a pagar son cotizaciones provisionales, no es más que eso […]" (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 7).

"Subvención regular básicamente son los gastos generales, agua, luz en las escuelas, los servicios generales y el sueldo de los profesores, y paramos de contar, no alcanza para nada más". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 8).

"Ahí es donde gran parte de los ingresos del colegio se gastan en su equipo docente, estamos hablando de casi 70-80% se gasta en eso, y lo demás […] Sí, eso es más o menos con los copagos más los ingresos de subvención, en lo que se puede gastar. 70% a 80%, y el resto permite pagar los recursos educativos, algunas capacitaciones, y sobre todo pagar algunas deudas que hasta el momento el colegio ha estado bien al respecto". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 7).

"La subvención del gobierno, por los dos colegios alcanza para los sueldos, la subvención base de los dos colegios, que ustedes la pueden comprobar con la información que les entregue el ministerio, entre los dos colegios son 60 millones de pesos y el colegio pagó 90 millones de pesos y un poquito más en sueldos en el mes. Entonces la subvención que se recibe no alcanza ni siquiera para los sueldos, por eso es que se financia con el aporte de los papás con el financiamiento compartido". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 5).

Corresponde aclarar que la decisión de destinar solo un 80% al pago de remuneraciones no significa que esos recursos cubran la totalidad del gasto que se experimenta en dicho ítem, por el contrario, los porcentajes en cuestión solo dejan en evidencia la fuerte carga que tienen los salarios respecto al presupuesto global del establecimiento, lo cual muchas veces lleva a la búsqueda de recursos complementarios o mecanismos de ajustes para lograr financiar íntegramente la planilla de la escuela. Más aún, varios de los sostenedores entrevistados declaran encontrarse en una compleja situación de déficit debido a que no cuentan con la capacidad financiera para cumplir con dichas obligaciones.

"Hoy día nosotros tenemos un déficit mensual, de flujo mensual, de alrededor de 180 millones de pesos. El presupuesto total en educación, es que además es variable, pero está en promedio en 650, casi 700 millones mensuales [por subvenciones y FAEP anualizado], pero nos gastamos casi 900 millones de pesos en remuneraciones brutas. Hay un déficit de 200 millones solo en sueldo, sin hablar de agua, de luz, ni internet". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 9).

"El tema de la subvención regular básicamente nosotros vivimos con déficit, entonces cómo planificamos ya con una necesidad, es distinto cuando tú partes con un capital y puedes decir "ya, esto voy a distribuir; esto voy a hacer". Nosotros vivimos con ese déficit". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 8).

"La subvención del gobierno, estatal, cubría todo lo que es la planilla de sueldos. Y con la subvención compartida [FICOM] cubríamos todo lo que son gastos básicos, infraestructura, todo lo demás. Uno podría decir que de alguna manera nos quedaba siempre un déficit de 8 millones todos los meses. Porque los sueldos eran demasiado altos". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 11).

Los sostenedores también comentan que en aquellos casos en que exista un remanente de la subvención general, lo cual suele ser poco frecuente y de monto reducido, este tiende a destinarse a gastos menores e inesperados, que van surgiendo en el día a día del establecimiento, y que poseen una lógica de funcionamiento que asemeja a una caja chica y no a un fondo flexible que se puede planificar para financiar asuntos de carácter general que no vienen financiados por otras subvenciones. Esta misma ha sido la razón por la cual los sostenedores han comenzado a buscar mecanismos de compensación y traspaso de recursos, como se explica en detalle más adelante.

Relacionado con los costos de las plantas docentes, también se advierte una preocupación respecto a la suficiencia de la subvención general para financiar aquellos bonos a los que acceden algunos profesores del sector municipal, los cuales no vienen financiados directamente bajo la modalidad de subvención de destino específico y por ende deben ser cubiertos con ingresos de libre disposición. Estos beneficios, a diferencia de las asignaciones y bonificaciones contempladas y financiadas por la carrera docente, son de carácter local y suelen ser negociados entre los docentes y quien esté a cargo de la administración educacional en la comuna: DEM o Corporación. En el sector particular subvencionado se observan casos similares, en los cuales las gestiones de los sindicatos han dado origen a bonos adicionales que aumentan el presupuesto que se debe destinar a remuneraciones. En estos establecimientos, el financiamiento necesario para cubrir los beneficios pactados proviene, generalmente, de los ingresos que obtienen a través del financiamiento compartido u otras fuentes. En ambos casos, el incremento de los sueldos vía "bonos" genera una tensión financiera y reduce aún más los montos de subvención general que podrían ser objeto de libre disposición para fines distintos a las remuneraciones.

> *"La subvención es muy baja para la realidad operativa que nosotros tenemos en [la comuna], hay un montón de asignaciones [docentes] que yo debo asumir a través del aporte porque están pactadas como dentro de convenios colectivos […] entonces para mí el aporte no es suficiente".* (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 3).

> *"La negociación colectiva dice que el 28% del copago pasaría a un bono a los profesores, que en este colegio, lo acordaron en forma mensual. Esto afectó al sueldo de los profesores. Recién este año se está viviendo sin copago, solo esperando que llegue el fondo gratuidad que se acordó y estamos con la subvención que nos da el Estado. La negociación colectiva, antes era el 33%; en vista de que el colegio estaba quebrando logramos bajar a 28%. Y también acordaron que ese bono tenía que ir mes a mes, incluyendo un porcentaje para enero y febrero […] Pero en la negociación colectiva pusimos que todos estos beneficios, que tenían con el copago, se eliminaban una vez que el copago dejaba de recibirse".* (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 11).

Cabe destacar que, dado el fuerte peso del componente de remuneraciones dentro del uso de la subvención general, algunos sostenedores, tanto municipales como particulares subvencionados, señalan una preocupación por el aumento de costos que trae consigo la implementación del nuevo Sistema de Desarrollo Profesional Docente (SDPD). Específicamente, se percibe cierta incertidumbre respecto a cómo se financiará la mayor cantidad de horas docentes a contratar debido al cambio en la proporción de horas lectivas/no lectivas.

> *"Lo que va a pasar si es que ya aprobaron el aumento de las horas no lectivas en 5% entonces a lo mejor nos va a exigir eso tener otro profesor porque los profesores van a tener menos horas. Nos*

va a subir el costo. Vamos a tener que tener un profe más. Porque van a tener más horas libres los profesores". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 1).

"Mientras el Estado no nos mande más recursos, no podemos nosotros pagar. Lo mismo que estábamos conversando sobre el tema de las horas. Si tenemos que cambiar y aumentar las horas, ¿van a llegar recursos? Nosotros que trabajamos justos". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 2).

También destaca cierta preocupación por las asignaciones de tramo de desarrollo profesional que no vienen financiadas desde el nivel central y respecto las cuales será el sostenedor quien asuma el correspondiente pago. Destaca en el discurso de los entrevistada la preocupación específica por los beneficios asociados a antigüedad del docente, en tanto la acumulación de bienios de experiencia podría incrementar significativamente las remuneraciones del personal.

"Entonces como decía [nombre del colega], el primero, que es el componente de experiencia, es distinto contratar a una persona que tiene un bienio o ninguno, o una que tiene 15 bienios, porque eso lo pagamos enteramente nosotros. Y nosotros en general tenemos bienios, 8-9 años de docentes, y ha ido aumentando en el tiempo porque tratamos de retener a los docentes. Entonces ese es un costo que nosotros vemos que va a ir subiendo, y a la medida que vamos ingresando gente, vamos a tener mayores costos nosotros y no ingresos asociados. Si bien es cierto que ha aumentado algunos factores, nosotros hemos hecho ese análisis, no nos cuadran los montos para poder financiar. De nuevo, si empiezo a sacar gente y contrato gente joven, si me alcanzaría, pero no es lo que vamos a hacer, no es la idea". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 7).

"Yo creo que no se ha hecho a nivel de Ministerio un estudio sobre las remuneraciones de los profesores y de todos los asistentes de la educación y de todos los participantes de este tema, porque todos van cumpliendo años, las remuneraciones se van aumentando, pero ese costo no se está cubriendo con el mismo tema de la asistencia media de los chiquillos. Entonces por un lado te aumenta el gasto, pero por otro lado el ingreso te aumenta súper poco, aquí nosotros tenemos hablo de los bienios, la experiencia, todo ese tema, entonces ese gasto en un año es súper significativo, es bien grande, y el aumento de la subvención no es tan grande como este gasto. Yo creo que falta hacer ese análisis, ese análisis del tema de las remuneraciones de los docentes, a parte que ahora que de mucho se habla de la ley que en julio [2017] los docentes van a ganar más, que lo encuentro súper bien, pero ver este tema de financiamiento, del ingreso, ese es el tema […]". (Sector municipal, Jefe de finanzas 1).

En general, es posible apreciar cierto grado de desinformación entre los sostenedores respecto de cómo se llevará a cabo la implementación de esta la nueva carrera docente y sus beneficios, al mismo tiempo que se percibe un temor a que el aumento de la USE acontezca a ritmo que se ubique por debajo de la demanda de recursos recién mencionada y por ende genere un déficit financiero en los establecimientos.

"Es prácticamente imposible [no tener deudas], si tu ingreso es fijo pero tu egreso es variable. El costo en la educación siempre aumenta y el ingreso se reajusta por IPC, en la subvención se reajusta solo por IPC, pero los sueldos también se reajustan, los bienios se pagan, el Ministerio te pide contratar más gente para, por ejemplo, el PIE; si tú tienes un alumno con necesidades educativas

especiales, tienes que ponerle un profesional que trabaje específicamente con ese alumno y así va aumentando". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 3).

"Ahora, solo para complementar un poco el tema de carrera docente, ha sido muy complicado el tema con el CPEIP porque son tan pocas las personas que están trabajando y hay mucho desconocimiento, entonces nos ha sido muy difícil interpretar la información y poder llegar a la conclusión de estos 400-500 millones [que les significará la nueva carrera docente al sostenedor] … porque incluso a nivel ministerial ha habido desconocimiento del financiamiento en el fondo, que es el tema que es atingente para nosotros". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 7).

Gastos de infraestructura y mantenimiento

Otro ítem de fuerte carga contable y desafiante financiamiento consiste en todo lo relacionado con las mejoras de infraestructura, adquisición de equipamiento, y mantención general del inmueble en que funciona la escuela.

Una de las fuentes de financiamiento regular para los fines antes mencionados es la subvención anual de apoyo al mantenimiento, que tal como su nombre lo indica, está orientada a cubrir gastos derivados del mantenimiento del establecimiento tales como reparaciones y mantenciones del inmueble, reposiciones de artefactos básicos y mobiliario, entre otras necesidades de inversión ineludibles para su buen funcionamiento. Se trata, por ende, de una subvención valorada positivamente por los sostenedores en tanto responde a una necesidad real y constante de las escuelas, pero al mismo tiempo se manifiesta una opinión crítica respecto de la suficiencia de su monto y de los elementos considerados en su fórmula de cálculo.

Los sostenedores municipales y particulares subvencionados consideran, de manera casi unánime, que el monto destinado a la mantención de los centros educativos no alcanza a cubrir las necesidades mínimas en esta área. Comentan que la existencia de gastos permanentes en ítems como pintura, reposición de vidrios, arreglos de instalaciones sanitarias, y reparación y/o compra de mobiliario, son impostergables, de alto costo, y sumados, superan con facilidad el monto que recibe la escuela por medio de esta subvención. Todo lo anterior se vuelve incluso más acuciante cuando se dispone de una infraestructura antigua que requiere de inversión constante para mantener un adecuado estado de conservación, como sucede en algunos de los casos incluidos en el estudio. Cabe señalar que esta percepción podría estar mediada por una idea de suficiencia asociada a la expectativa que esta subvención debe financiar íntegramente los gastos que emergen del mantenimiento cuando, técnicamente, ha sido diseñada como una subvención de apoyo al mantenimiento con el fin de mitigar, y no de subsanar en su totalidad, las inversiones que se deben realizar para mejorar de forma sostenida los estándares de funcionalidad tanto de la infraestructura como del equipamiento.

"La subvención de mantenimiento es como un saludo a la bandera, pero sí te alcanza para pintar, pero no te alcanza para tener baños de calidad, para sacar ese olor a pipi de los baños. Para tener un estándar un poco distinto, para eso, la subvención de mantenimiento no alcanza". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 5).

"Siempre sirven [los recursos de mantenimiento] pero son pocos. Se nos va en puro pintar el colegio, si la pintura del colegio nos sale cuánta plata y pagar a la gente para que nos pinte. Y tenemos que pintarlo, porque el colegio se deteriora año a año, las salas, el vitrificado de los pisos, las salas, que hay que pintar todos los años y a veces dos veces al año, si las va a ver ahora están sucias. No se puede dejar de pintar, y esa plata prácticamente se nos va en eso, más por ejemplo ahora, hay como 7 llaves malas, las puertas de los baños, las tazas que las quiebran, son cosas que se van gastando. Nosotros también hemos hecho inversiones, ahí también solicitamos a veces el apoyo del centro de padres, que colaboran con nosotros, se hace una que otra actividad para, por ejemplo, el año pasado remodelamos los baños y tratamos a veces de juntar recursos para cosas que son necesidad. También hay cosas que se cambian todos los años, y son parte de la mantención, como las gomas de las escaleras, remodelamos el escenario, arreglamos un poco la entrada, sobre todo desde que estamos al mando". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 2).

"Debiera ser la subvención de mantención de acorde, voy a decir otra propuesta, nosotros tenemos cuánto gasta cada establecimiento educacional en reparaciones, con fuentes de financiamiento FAEP y con fuente de financiamiento de mantención. Y en la medida que se va deteriorando el colegio, porque se puede hacer esas proyecciones, decir, esta escuela necesita tanto y no una subvención anual por matrícula, porque de nuevo la subvención de mantención es por estudiante matriculado en el establecimiento. Me parece una brutalidad, no es así, los establecimientos educacionales necesitan más que eso, hay establecimientos educacionales que tienen 50 años. Y hoy día, por ejemplo, no hay proyecto desde el Ministerio para reposición de establecimientos educacionales, u otras líneas de mejoramiento, porque la plata está en la educación superior". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 1).

De lo anterior se desprende que el parecer de los sostenedores respecto a la suficiencia de la subvención de mantenimiento no tiene relación con la flexibilidad posible en el uso de esos recursos, sino más bien se relaciona con el monto en cuestión, el cual se perfila significativamente inferior al que los sostenedores declaran requerir para mantener las escuelas en buen estado. Entre los entrevistados no se aprecia cuestionamiento alguno respecto a la característica de "destino específico" de esta subvención ya que se reconoce que existe una necesidad inminente de financiamiento en dicho ámbito.

La urgencia por contar con mayores recursos para cubrir adecuadamente los gastos de mantenimiento lleva a complementar esta subvención con fondos provenientes de la subvención general. En algunos casos, y según su dependencia administrativa, el centro escolar también recibe aportes municipales o privados para financiar oportunamente los gastos respectivos. Esta situación de dependencia respecto a la disponibilidad de otros ingresos genera la necesidad de priorizar ciertas inversiones por sobre otras. En general, se aprecia una preocupación bastante fuerte por parte de los sostenedores de ambos sectores en lo que respecta al levantamiento de los recursos que sean necesarios para estos fines.

Los sostenedores de ambos sectores otorgan gran importancia a esta subvención y demandan un incremento de su monto porque creen fuertemente que el mantenimiento de una infraestructura en buen estado, funcional, y atractiva, es esencial para el desarrollo de los procesos formativos de los estudiantes, y al mismo tiempo perciben lo relevante que resulta este aspecto para la comunidad, a quienes desean responder satisfactoriamente proporcionando espacios adecuados.

"La subvención general a nosotros qué nos financia, y van a ver que tengo un déficit en subvención general, a mí me financia todas las contrataciones que no tienen que ver con SEP y con PIE, todo lo que tiene que ver con los servicios generales, lo que tiene que ver que eso son menores compras de artículos de oficina, archivadores, que es una ridiculez porque no es nada, pero el gran monto es todo lo que tiene que ver con mantenimiento. Nos llegan 60 millones en mantenimiento al año, somos 10 colegios y si lo dividen en 10 son como 6 millones por colegios, y estamos gastando 500 millones en mantenimiento. Son colegios viejos, tuve que arreglar un techo en dos salas y son 20 millones; tuve que pintar y la pura pintura son 10 millones, y en abril de nuevo están un desastre, pero tuve que hacerlo…". (Sostenedor en red, urbano, tamaño mediano y grande).

Adicional a la percepción de insuficiencia, este estudio también recoge el cuestionamiento planteado por algunos sostenedores en relación con la fórmula utilizada para calcular los montos de esta subvención; aluden una falta de consideración explícita de aspectos que determinan las necesidades de mantenimiento, como son, por ejemplo, el tamaño del inmueble donde funciona el centro escolar, su antigüedad y su localización geográfica. Las escuelas de mayor tamaño, por un tema de escala, serían más costosas de mantener que las pequeñas; los establecimientos antiguos experimentan un deterioro propio de su años de funcionamiento que debe ser atendido, al mismo tiempo que demandan remodelaciones para acomodar sus instalaciones a los estándares actuales; las escuelas ubicadas en zonas de mayor complejidad climática están expuestas a condiciones que podrían generar un desgaste o deterioro diferente al que experimentan las escuelas ubicadas en el radio urbano o zonas rurales de fácil acceso.

"A las necesidades que hayan, por ejemplo, en las escuelas de altura lo normal es por ejemplo que se revienten las cañerías del agua, entonces ya tenemos ahí un tema, ¿cómo trabajar eso para que no vuelva a ocurrir? Para eso necesitamos una tecnología diferente, una manera de trabajar y hay que transformar toda el agua potable de la escuela. De una escuela que tiene más de 60-70 años". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 2).

"[Cambiaría] La subvención de mantención. Porque esa subvención es increíble pero su fórmula de cálculo no depende ni del tamaño del colegio ni de los metros cuadrados ni de la antigüedad del colegio. Entonces nos pasa que para toda la red tenemos del orden de 210 millones de pesos en subvención de mantención, pero para nosotros, más o menos, la depreciación de nuestros edificios que es lo que creemos que deberíamos reponer, al final es de más o menos 800 millones al año, entonces todos los años nos queda déficit de más o menos 600 palos. Solamente en pintar un colegio, reponer mobiliario que se haya roto, algunas cañerías que se rompen en el año, reposición de puertas, te gastas fácil 50% de la subvención que recibe toda la red. Tenemos colegios, que la [red] tiene 160 años de antigüedad, tenemos colegios muy muy antiguos y la mantención de esos colegios es carísima. Esa subvención de mantención está un poco atrasada, no alineada con la realidad de los colegios. La respuesta típica es paga con la subvención base, pero la subvención base no da para todo." (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 2).

"Ahí volvimos al mismo tema de los colegios grandes, los colegios grandes la mayoría son nuevos, entonces es muy poco lo que utilizan los recursos de la mantención, no lo ocupan todo. También nosotros lo hacemos por lo que ellos nos solicitan y no lo ocupan todos, no, va quedando saldo y esos colegios siguen contando con saldo, y los colegios que son más chicos, que son rurales o necesitan más, lo que les llega de mantención por el año son super bajos, entonces en algún momento del año se les acaba la subvención de mantenimiento y tenemos que recurrir a la

subvención regular para poder cubrirles las necesidades y la subvención regular es tan acotada de lo que uno recibe y lo que paga que ha sido un milagro". (Sector municipal, Jefe de finanzas 2).

Si bien se podría señalar que el cálculo que se realiza para otorgar esta subvención compensa el factor "tamaño del establecimiento" en tanto se basa en la matrícula de este, vale la pena considerar la existencia de colegios que funcionan por debajo de su capacidad de estudiantes, es decir, con una infraestructura ociosa que independiente de su no utilización, igualmente deben ser mantenida y para la cual -indirectamente- no se estarían recibiendo recursos. Sería deseable que un colegio con capacidad para 1000 alumnos, pero con una matrícula vigente de 250, no descuide sus instalaciones, y, por el contrario, mantenga en buen estado todos los espacios del recinto escolar para así aminorar el deterioro del inmueble. Esta situación cobra particular relevancia en el sector municipal, debido a la disminución de matrícula en dichos establecimientos ha sido considerable durante los últimos años.

"Hay cupos; nosotros podríamos absorber esos 1.100 niños [que están fuera de sistema escolar] de todas maneras… en total son 7.000 [estudiantes] y lo lógico es que tuviésemos sobre los 20.000 [estudiantes], esa es la capacidad". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 9).

Otro tema que emerge en las entrevistas, además de la insuficiencia del monto, es la periodicidad de entrega de recursos de la subvención de mantenimiento, la cual se caracteriza por su desembolso único durante el mes de enero de cada año. Al respecto, los sostenedores de ambos sectores manifiestan cierto grado de preocupación ya que los montos que reciben solo permiten financiar las mantenciones generales que se planifican con anterioridad y llevan a cabo durante el periodo de vacaciones estivales. Luego, a partir de los meses de marzo o abril, señalan haber agotado estos recursos y enfrentar la necesidad de recurrir a otros fondos para financiar arreglos que inevitablemente van surgiendo mes a mes en este ámbito. Con esto, se puede identificar que la temporalidad de las necesidades en el ámbito del mantenimiento es continua y en consecuencia demanda la disposición de una mayor cantidad de recursos que puedan ser administrados por los sostenedores a lo largo del año para dar respuesta a estas necesidades.

"O sea, de acuerdo a la demanda que tenemos, no, por ejemplo, el tema del fondo de mantenimiento no alcanza, o sea tú te gastas el presupuesto el primer semestre, los primeros 3 llamados de la escuela ya se gastó el presupuesto que tienes para el año, es insuficiente, y no sé si tendrá que ver directamente con la contingencia porque igual nos tocó la lluvia, nos tocaron muchas cosas en el camino". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 8).

"Es difícil planificar mantenimiento, la verdad que uno actúa por inercia, si te están llamando del colegio que hay una cañería rota tú vas, mandas un maestro y te la arregla, o sea no podís planificar un mantenimiento. Esa plata por lo general, la que se planifica, es la primera mantención que vendría siendo los meses que los niños no están en el colegio, entre enero y febrero, ahí tú dices: "Ya, bueno, vamos a pintar algunas salas que están, no sé po, rayadas, vamos aquí a mejorar un poco el acceso, vamos a cambiar todos los vidrios rotos", eso es lo único que se planifica, después en el año ya, es apagar incendios". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 5).

En síntesis, los sostenedores de ambos sectores señalan que los recursos que reciben por concepto de subvención de apoyo al mantenimiento son insuficientes y que su alcance se limita a la realización de

arreglos de carácter básico y urgente. En su opinión, esta subvención no alcanzaría a responder adecuadamente las necesidades reales de mantenimiento que afectan a las instalaciones del recinto escolar, la cuales de ser atendidas correctamente podrían asegurar su buen funcionamiento y extender la vida útil del inmueble. Demás está señalar la concordancia de los entrevistados en lo que respecta al fuerte deterioro que sufren los establecimientos cada año, con especial énfasis en sus instalaciones sanitarias que suelen demandar reparaciones costosas.

Un elemento adicional, identificado principalmente en el sector particular subvencionado, es la ausencia de financiamiento público, de carácter permanente, orientado específicamente a la implementación de mejoras de infraestructura en los establecimientos educacionales. Esto incluye iniciativas como por ejemplo la ampliación de un establecimiento a través de la construcción de nuevas salas o espacios de trabajo; mejoras en las instalaciones actuales a través de remodelaciones mayores; u otro proyecto relacionado que demande el establecimiento.

Aunque este tipo de iniciativas podría financiarse con la subvención de escolaridad -dado su carácter flexible-, tal como se mencionó anteriormente, esta suele ser insuficiente para alcanzar a cubrir dichos fines. En este aspecto, algunos sostenedores particulares subvencionados -en especial los más pequeños- se reconocen en desventaja frente a los establecimientos municipales que pueden acceder a financiamiento adicional para estas iniciativas, y en cambio, se ven en la necesidad de recurrir a préstamos o donaciones de terceros para iniciar estos proyectos.

> *"La única forma de que la [red] puede crecer con un nuevo colegio es pedir una plata a un banco o recibir donaciones, porque no tenemos una subvención para nuevos colegios, para construir infraestructura en nuevos colegios, más allá de que a veces puedan salir algunos programas específicos del MINEDUC, como hace algún tiempo salieron los programas de liceos bicentenarios que nos permitieron reconstruir un colegio que con el terremoto se había venido abajo. Ahí lo hicimos como Liceo Bicentenario, pero salvo esas cosas específicas, la única mano que te queda ahí es donación o préstamo con el banco, que después lo tienes que devolver con la subvención base*". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 2).

Finalmente, las entrevistas con algunos sostenedores del sector particular subvencionado sacan a la luz la existencia de donaciones privadas provenientes de fundaciones o empresas, las cuales, dependiendo de su monto, permiten financiar desde la compra de terrenos y construcción de nuevos colegios hasta ampliaciones o equipamiento menor. Si bien es difícil estimar la frecuencia y alcance de estas prácticas, las entrevistas sugieren que suelen ser más comunes en el ámbito de las redes de colegios que entres los sostenedores de establecimiento único.

> *"La Fundación [nombre]… que es un aporte especial porque ese ya escapa, es del orden de $1.500 millones al año, por el espacio de 10 años; son 8 millones de dólares. Con ese aporte ya hemos comprado nosotros el colegio [nombre], la construcción de sus primeras etapas, de hecho, ahora vamos a la tercera etapa, hemos construido un edificio y medio; un edificio de salas más la mitad de un edificio administrativo y ahora vamos al segundo edificio de sala, con eso completamos las 24 salas que necesita el colegio".* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 4).

ÍTEMS DE LA GESTIÓN EDUCATIVA QUE SE FINANCIAN CON MAYOR HOLGURA

Contrario a lo planteado en las secciones anteriores, existen algunos ítems de la gestión educativa que cuentan con gran disponibilidad de recursos. Estos ítems están vinculados principalmente a las iniciativas estipuladas en el plan de mejoramiento educativo (PME) y por lo mismo son financiados con recursos provenientes de la subvención escolar preferencial (SEP).

La subvención escolar preferencial tiene como objetivo mejorar la calidad y equidad de la educación a través de la entrega de recursos económicos adicionales para aquellos estudiantes que podrían ver afectada su posibilidad de enfrentar adecuadamente el proceso educativo debido a la situación socioeconómica de su hogar. Desde su implementación en el año 2008, la SEP ha incrementado progresivamente su cobertura generando una inyección significativa de recursos al sistema, lo cual es valorado positivamente por los sostenedores del sector municipal y particular subvencionado. En particular, las entrevistas revelan que, desde la implementación de la SEP, los sostenedores han dispuesto de mayor holgura financiera para el desarrollo de distintas iniciativas orientadas a la mejora de la calidad, las cuales hasta antes era difícil de implementar por motivo de la escasez de recursos financieros.

> *"SEP se ha transformado de alguna forma en la única subvención que les permite hacer cosas, porque nosotros por lo menos como sistema, si tomáramos solo el sistema regular de subvención general, por lo menos en la comuna de [nombre] estamos con un déficit gigantesco, cientos de millones, entonces la única posibilidad que tienen los establecimientos es efectivamente de generar actividades pedagógicas, culturales, recreativas o deportivas es SEP. En ese sentido, con recursos SEP, se canalizan diversas actividades o proyectos transversales …".* (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 6).

> *"Con la SEP nosotros nos arreglamos, si antes ni papel teníamos porque no alcanzaba la plata. Lo pedíamos, pedíamos en la lista de útiles, resma por ejemplo, pero ahora no es necesario".* (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 2).

Remuneraciones del personal de apoyo especializado (SEP) y aumento de las cargas horarias

Entre los ítems de gasto que se pueden costear con SEP y que son positivamente valorados por los sostenedores de ambos sectores se encuentra, en primer lugar, la posibilidad de contratar y remunerar personal de apoyo pedagógico y psicosocial para que se desempeñe de manera permanente en la escuela; destaca la contratación de profesores para impartir clases de reforzamiento u otros talleres, psicólogos, psicopedagogos, y asistentes sociales. Algunos entrevistados señalan que la contratación de este personal surge gracias a la entrega de la SEP debido a que previamente no era posible su financiación.

El apoyo que brindan los equipos psicosociales adquiere especial relevancia en contextos de vulnerabilidad, que precisamente constituyen el foco de la SEP. Los sostenedores coinciden en reconocer que la labor de estos profesionales contribuye a una atención adecuada e integral de las necesidades de su población escolar.

La dedicación horaria del personal de apoyo contratado en los establecimientos es variable. Las escuelas de mayor tamaño tienden a contratar sus equipos de apoyo psicosocial con jornada completa mientras que en los establecimientos pequeños se aprecia una mayor tendencia al contrato de tiempo parcial. Los apoyos pedagógicos, por su parte, también tienen distinta dedicación dependiendo de qué labor cumplen. Cabe recordar que la contratación de este personal se encuentra en directa relación con la planificación y carga de trabajo que se ha estimado para ellos en el PME.

> *"Si hoy día me quitaran la SEP, los colegios dejarían de tener una cantidad de recursos impresionantes, recursos que en su gran mayoría son personas: asistentes sociales, psicólogos, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionales; montones de profesionales que permiten tener un proceso educativo integral que de otro modo no estaría, y de este otro modo se invisibilizarían un montón de necesidades educativas especiales que tienen los estudiantes, y tendría que hacerse tabla rasa como si fueran todos iguales, todos aprenden y en realidad unos aprenden y otros no, eso respecto de la SEP".* (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 3).

> *"A mí me parece muy bien que las escuelas tengan la posibilidad de tener esta subvención escolar preferencial para que puedan cubrir también gran parte de sus apoyos. Porque la SEP en cierto modo son los apoyos que las escuelas necesitan tanto en lo pedagógico, en materia de aprendizaje también en lo institucional, pero todo con un enfoque pedagógico inclusivo. Son apoyos que hacen falta, son necesarios, hoy día son necesarios, hoy día más que ayer".* (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 1).

> *"O sea bien, yo creo que la subvención escolar preferencial digamos los prioritarios y los preferentes, que este año se incrementó el recurso, se vio aumentado bastante digamos la cantidad de dinero por establecimiento, viene a generar un apoyo y un aporte a la calidad de la educación bastante potente. O sea, este recurso nosotros acá en [nombre comuna] yo te diría que el 80% está destinado a la contratación de recurso humano adicional a la que te exige digamos la subvención o la que puedes financiar con la subvención regular, entonces hoy por hoy tenemos establecimientos con docentes en apoyo en aula, hemos potenciado el programa de integración con la contratación de especialistas, en todos los establecimientos se conformó un equipo psicosocial …".* (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 3).

Por otra parte, los recursos SEP también han sido utilizados para incrementar las cargas horarias de algunos docentes a través del aumento de sus horas semanales de contrato mediante la creación talleres extracurriculares que son impartidos fuera del horario escolar regular, o por motivo de una asignación de horas para funciones administrativas, siempre y cuando dichas iniciativas se encuentren justificadas en el PME.

> *"Integramos mucho también a la gente a hacer talleres porque nuestra jornada es hasta las 5, pero evidentemente de clases hasta un poco antes. Entonces la primera prioridad para hacer talleres, para mejorar un poco la renta y esto es con SEP, la tienen los profesores del colegio. Entonces ahí tienen una posibilidad de mejorar un poco su renta. Yo diría eso…. Los que tienen cargo de responsabilidad también reciben una cierta fracción, en eso SEP nos ha ayudado, porque la verdad es que se hacía desde antes, pero hemos visto que se podía hacer con estos recursos y lo hemos hecho entonces ha sido un cierto alivio".* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 4)

Equipamiento Tecnológico

Un segundo ítem que los sostenedores han podido financiar con holgura gracias a la disponibilidad de recursos SEP corresponde a todo lo relacionado con la adquisición de material de apoyo, en particular, equipamiento tecnológico para asistir al docente durante la realización de sus clases. De acuerdo con la información recogida en las entrevistas, en esta dimensión destaca la compra de artículos como proyectores, computadores fijos y portátiles, pizarras electrónicas y sistemas de amplificación de sonido.

Estas adquisiciones generalmente se enmarcan en la cuarta dimensión del PME, correspondiente al área de gestión de recursos, cuyo objetivo es promover el fortalecimiento de los instrumentos de apoyo a la actividad educativa. Este comportamiento de compra es semejante en el sector municipal y particular subvencionado, y se advierte que su auge ocurre durante los primeros años luego de ser firmado el convenio de igualdad de oportunidades que otorga el marco operativo y normativo de esta subvención.

La posibilidad que originó la SEP de adquirir estos recursos es valorada positivamente por su aporte pedagógico, sobre todo en contextos vulnerables donde la situación financiera previa no permitía adquirir dichas herramientas de apoyo. En ese sentido, el cambio que experimentaron algunas escuelas fue radical: pasaron de tener un número extremadamente escaso de equipos de este tipo, a contar con computador, proyector y amplificación en cada una de las salas de clase del establecimiento. Lo anterior solucionó el problema logístico que significaba, por ejemplo, compartir un solo proyector entre todos los profesores, pero más que eso, entregó la posibilidad de innovar en la sala de clases a través de la utilización de la tecnología disponible.

> *"Nosotras partimos el año 2011 con la SEP. Nos volvimos locas. El colegio presentaba mucha necesidad, entonces, no sé, teníamos un data, para todo el colegio. Y nosotros hicimos poco menos que la sala de cine para poder funcionar. Y cuando llegó la SEP decidimos dedicarnos a implementar el colegio con esos recursos, fue lo primero que pensamos. Entonces empezamos a comprar tecnología y todo eso".* (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 2).

> *"En el caso nuestro, la SEP …estamos en una realidad en que si hubiésemos seguido solo con la normal, sin copago, no hubiésemos tenido la capacidad, la atención adecuada. No tendríamos todo lo que hay, que todas la salas equipadas con sistema de audio, computador, muchos recursos pedagógicos que no se pueden comprar con la normal"*. (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 4).

> *"Después llega la SEP y no nos da tanto para solventar estos gastos [operativos], pero nos da para mejorar el colegio. Ya todas las salas tuvieron data, y ese fue como el boom de las salas y de los profesores. También comenzó a cambiar la autoestima del profesor, porque empezaron a traer ellos todos sus materiales, y los alumnos también. […] También eso nos ha ido ayudando para irnos mejorando, después también mejoramos la sala de computación; ya todos los niños tienen su computador, ya no estamos con dos niños en un computador, tres niños en un computador, sino que cada niño tiene su computador entonces eso fue un avance".* (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 11).

Todas estas adquisiciones generaron cambios significativos en la disponibilidad de recursos de las escuelas. Sin embargo, y como se analiza más adelante, algunos establecimientos llegaron al extremo en que la compra de tecnología se transformó en una suerte de comodín para alcanzar niveles adecuados de ejecución de la SEP, sin considerar la necesidad real de adquirir dichos bienes, los que muchos casos eran redundantes pues ya se había alcanzado niveles de infraestructura y equipamiento adecuados. Esta situación deja en evidencia las dificultades que enfrentan los sostenedores para dar un uso eficiente a la totalidad del dinero que entrega esta subvención, problema que se origina en las restricciones de uso que la afectan.

> *"Entonces, yo te diría, dadas las características en que se puede gastar esto, que evidentemente son sus fines absolutamente dirigidos hacia la enseñanza en forma directa, entonces uno dice bueno primero el equipamiento, y el equipamiento se va logrando, pero también se va terminando como necesidad en el tiempo, porque uno no va a estar comprando datas y cosas todos los años, si también hay un límite de uso".* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 4)

Asesorías Técnicas (ATES)

Por último, un tercer ítem de gasto que los sostenedores de ambos sectores comenzaron a financiar con mayor holgura gracias a la existencia de recursos SEP consiste en la contratación de entidades pedagógicas y técnicas de apoyo, también denominadas ATEs. Cabe señalar que los sostenedores relatan que, hasta la aparición de la SEP, el número de escuelas que podían acceder a contratar estos servicios era muy reducido, y particularmente escaso en el sector municipal.

La gran mayoría de los entrevistados cuenta con experiencias de contratación de estos servicios, con variedad de niveles de satisfacción respecto a la calidad del apoyo recibido. En algunos casos se reconoce que el trabajo realizado por las ATEs ha sido relevante y ha conseguido resultados satisfactorios, mientras que en otros casos se advierte cierto grado de insatisfacción respecto a su calidad e impacto. En general, la contratación de estos servicios incluye capacitaciones docentes y el desarrollo de herramientas de apoyo para la enseñanza, por ejemplo, material para la implementación de los planes de estudio y/o evaluaciones de aprendizaje. Lo anterior, sin embargo, no excluye otras asesorías específicas según las necesidades del establecimiento, entre las que se pueden encontrar salidas pedagógicas, software de gestión académica, etc.

> *"Nosotros teníamos ATE muy grande, que era la [nombre ATE], y nos hemos atrevido a ocupar ATE, 300 millones de ATE en 10 colegios, que es una asesoría con más de 16 personas, con profesoras por asignatura que están constantemente acompañando a los profesores, modelan cursos, planifican, evalúan…hay comunidades de aprendizajes."* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

> *"El año antepasado contratamos un ATE que nos prestó servicios de capacitación de personal y preparó a los niños para el SIMCE en 2do, 4to y 8vo, en las áreas de matemática y lenguaje. De hecho, nosotros este año tuvimos el mejor SIMCE durante mucho tiempo. De hecho, vinieron del Ministerio y nos felicitaron; subimos desde lo más bajo, no sé cuál es, estábamos en el último nivel de cuatro y subimos*

al tercero. También aparte hacen capacitaciones a los profesores y se ven resultados. (…) Con las ATEs se hace perfeccionamiento y cuando se tienen que hacer reforzamiento con los distintos cursos, o la preparación para el SIMCE". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 1).

El patrón de comportamiento que se advierte a partir de las entrevistados se caracteriza por un auge de contrataciones durante los primeros años del convenio, el cual pareciera debilitarse en el transcurso del tiempo a medida que se acumula experiencia con dichas entidades. También es posible diferenciar un grupo de sostenedores claramente insatisfechos con este tipo de servicios y que por ende han comenzado a prescindir del mismo, o a reducirlo significativamente. Aclárese que las razones que entregan los sostenedores para dejar de lado ese tipo de contrataciones son meramente técnicas, y no guardan relación con asuntos de disponibilidad presupuestaria.

"O sea nosotros con la subvención escolar preferencial no hemos contratado ninguna ATE porque somos como bien anti ATE, ya como en esta gestión que hemos vivido en estos 4 años, menos si es para evaluar, para pruebas estandarizadas, menos en eso, pero no hemos hecho la contratación de ATE para servicios, lo hacemos, tenemos, levantamos el proyecto comunal, los manuales de convivencia, […], hicimos los objetivos y metas estratégicas con la Chile, reformulamos los proyectos institucionales también con la Chile, pero eso no se financia con este recurso, no sale de la SEP, me entiende". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 3).

"Yo pienso que hoy en día las ATE no están bien reguladas y que son buitres, que andan a la siga de las platas de los niños (…) Yo siento que tú contratas una ATE y está por sobre 9, 12 o 24 millones de pesos por un perfeccionamiento que debería costar 3 o 4 millones. ¿Porqué? Porque es un mercado no regulado. (…) En mi opinión, son unos carneteros, unos buitres, en un mercado no regulado pero que debería ser regulado. Es decir, ¿las ATE son necesarias? Sí, súper necesarias. Siento que las ATE son necesarias, pero bien reguladas y no existe regulación para eso". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 5).

"Sí, (tenemos ATE) con capacitaciones, pero no para trabajar con nosotros, porque la verdad es que la experiencia que hemos tenido al inicio no…ellos vinieron, trabajaron con nosotros y después nos entregaron un plan enfocado en ATE, en el trabajo con ellos, entonces al final tuvimos que hacerlo de nuevo. Y nos capacitamos nosotras mismas. Lo que sí hacemos es comprar evaluaciones de ATE, y contratamos un especialista para que nos haga el trabajo de la prueba inicial, intermedia, pero para nosotros manejar esa información. Lo trabajamos con el especialista y no la ATE". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 2).

"Nosotros en ATE, tenemos a esta ATE grande. Y lo otro eran las capacitaciones de verano, que fueran ATE, cursos de [nombres de ATEs], cosas así, pero en general … no es mucho más. Son cursos y capacitaciones básicas. Las asesorías quedaron muy desprestigiadas y la gente tiene mucho miedo de usarlas". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

Otro grupo de sostenedores, en cambio, ha conseguido mejores experiencias, no sin antes haber tenido que interactuar con distintas entidades para evaluar su trabajo. Ellos sostienen que luego de varios intentos, finalmente encontraron una ATE que les brinda los servicios requeridos y cumple con los estándares de calidad deseados. En estos últimos casos, que acontecen principalmente en el sector particular subvencionado, el trabajo conjunto se ha perpetuado y los resultados han sido positivos,

señalan los entrevistados. Por esta misma razón, algunos sostenedores temen las consecuencias de los procesos de licitación y/o concurso público que introduce la Ley de Inclusión promulgada en 2015. Prevén que la modificación de la normativa que regula la adquisición de estos servicios pondría en riesgo la posibilidad de continuar trabajando con las entidades de su preferencia. Vinculado a lo anterior, también surge una crítica a la cantidad de tareas administrativas que implican estos procesos de contratación. Los sostenedores argumentan que el tiempo y recursos humanos involucrados en ello se suman a una alta demanda de tareas administrativas por parte de las entidades que componen el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, generando una sobrecarga de funciones en la gestión escolar.

> *"Otro tema es las ATEs. Se suponía que las ATEs eran unas organizaciones que te venían a ayudar en base a su expertise para que tu hicieras algo. Qué es lo que pasa, que con las ATE se produjeron miles de problemas. Desde ATE que llegaban y te decían que tu no te sabes gastar la plata y te hago el PME y esto vale 40 millones de pesos y ahí está, y mataban al colegio. Aparte de otras cosas que se pasaban de precios, y todo. Ahora, esto lleva a que se licite el tema de la contratación de ATE, pero resulta que hay cosas que no se pueden licitar. O sea, yo quiero llevar a mis cursos a una capacitación de la UC, que la UC lo ofrece y le voy a decir a la UC que me presente una licitación... O nosotros mismos tenemos una ATE y decimos estos son todos los cursos que hacemos: ciudadanía, convivencia, …si a mí me dicen, mándeme 5 profesores, 10 profesores, es que le voy a pagar por SEP y necesito que tu compres estas bases de licitación. Y no, olvídalo, no vengas al curso. Yo no voy a estar haciendo, por 5 alumnos, unas bases de licitación, un concurso, presentar una propuesta, no tiene lógica. Entonces, entendamos cuáles son las cosas que se licitan y cuáles no.* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 2).

Como se desprende de las entrevistas, el problema de la financiación no ha sido el tema central de discusión cuando se aborda la contratación de servicios ATE, por el contrario, lo que se observa es que en la práctica los sostenedores han evaluado con criterios técnicos la necesidad, modalidad y pertinencia de la contratación de estos servicios.

INTERÉS POR EXPANDIR Y FLEXIBILIZAR EL USO DE LA SEP

En consideración de la holgura financiera con que cuentan los sostenedores en lo que respecta a las iniciativas del PME, muchos de ellos reconocen cierto interés en poder invertir los recursos de esta subvención de manera más amplia para así contribuir a reducir el déficit estructural que enfrentan las escuelas. En general, se plantea la posibilidad de flexibilizar los ítems que se financian con SEP para así hacer frente a otras dimensiones en que los establecimientos presentan necesidades financieras de carácter urgente y en las cuales se ven limitados debido a las restricciones normativas de esta subvención.

> *"Pero la SEP es súper rigurosa, la SEP da… permite ciertas cosas y no te permite pagar nada que sea responsabilidad la subvención normal, entonces quedamos igual, o sea viene netamente apoyo a las escuelas, pero nada que tú… si la subvención normal viene para esto, esto y esto la SEP no puede venir a hacer eso, entonces se mantiene el déficit".* (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 7).

> *"Y lo segundo es que la ley SEP y el PIE son recursos que tú tienes que netear, entonces qué es lo que pasa, que nos han obligado a convertirnos en ingenieros de torcer la ley, porque tú tienes que*

tener superávit en la subvención regular y tienes que tener neteado la SEP y el PIE. Si yo hoy día tengo un superávit en SEP y en PIE y tengo un déficit en subvención regular, estoy en un tremendo problema, aunque me sobren 30 millones de pesos y me generas una presión tremenda para gastarme la plata de la SEP en otras cosas que no corresponden de acuerdo a la ley. Entonces, por eso nosotros le dijimos, que el aumento que hizo la ley de inclusión que es más o menos el 30% del monto, libérenlo, déjenlo como subvención regular". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

"Ese (la falta de recursos) no es el problema del sistema educativo chileno. El que diga eso es porque no está con los pies en el barro. El sistema educativo chileno no tiene un problema de plata. La plata ha crecido mucho. Las cuentas corrientes están llenas, pero no se pueden ejecutar. Es triste ver el esfuerzo que ha hecho el país, pero como no confiamos en los colegios, no los dejamos gastar. Entonces están paralizados. Tienen la incertidumbre de que no pueden gastar en infraestructura, no tienen activo fijo estamos esperando parados y sigue llegando la plata". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 3).

La restricciones en la flexibilidad de uso de los dineros de la SEP ha significado una limitación para la diversificación de la inversión en recursos que trasciendan el material pedagógico, las asesorías técnicas, o el equipamiento tecnológico, repercutiendo también en una baja ejecución del gasto, como se aborda más adelante. Son los mismos sostenedores, de ambos sectores, quienes acusan una suerte de agotamiento en las posibilidades de gasto. Declaran haber llegado a un punto en que las escuelas ya se han abastecido con todo el equipamiento necesario y han contratado diverso tipo de asesorías; es a partir de ahí que la innovación en el gasto se vuelve desafiante, sobre todo considerando las restricciones de uso que impone la SEP.

"La subvención SEP que con la reforma entró un chorro enorme de plata, pero no la puedes gastar, o la puedes gastar en computadores, que te vas a la segura, en tablets, en libros, te fijas…entonces se empieza a distorsionar el propósito de la SEP. Esa es la principal piedra de tope que tenemos con "la gestión de nuestros recursos". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 2*).*

"Claro, los colegios se van llenando de computadores. Ya estamos chatos de los computadores… Como decía alguien, que nadie las usa. Pizarras interactivas, pero además no las saben usar, las ocupan de pizarra. Entonces estamos metiendo como nivel de consumo, que hay que consumir, no hay que ser austero, no hay que gastar las platas en cosas pedagógicas, sino que hay que consumir lo antes posible porque va a llegar alguien a preguntarte en qué te gastaste la plata". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

"Claramente todos esos gastos ayudan, porque en el 50% que queda, ¿qué hemos hecho? Capacitar, con buenas ATE, adquisición de materiales, pero va a llegar un minuto en que te vas a llenar de materiales y ¿qué más cosas vas a tener? Eso es importante, pero también es importante cómo entrego una atención adecuada cuando tengo tantos alumnos. Una sugerencia sería bastante bueno que se amplié más del 50% del gasto de remuneraciones. Debiese ser más directo, porque finalmente, nosotros le decimos la santa SEP, y sobre todo al tipo de alumnos que tenemos eso te permite contratar equipos multidisciplinarios que tenemos nosotros". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 4).

En otros casos, la falta de flexibilidad ha tenido como consecuencia que los recursos SEP se mantengan bajo custodia en las cuentas corrientes de los sostenedores, sin ser utilizados, aun cuando las escuelas presentan muchas necesidades financieras para las cuales esos dineros significarían una gran contribución. Algunos sostenedores del sector particular subvencionado incluso mencionan la contratación de depósitos a plazo como mecanismo para mantener guardados estos dineros no ejecutados hasta que corresponda su rendición ante la Superintendencia de Educación.

> *"Entonces qué pasa, que te vas quedando con plata, y uno como colegio no se puede quedar con plata porque la tentación de gastársela en otras cosas, por las necesidades, es tremenda. Entonces qué hacemos nosotros, tomamos depósito a plazo y ahí tenemos la plata empozada, porque no la puedes gastar, esperando que a los 4 años se termina la ley SEP y tu tengas que rendir la plata. Pero sabemos que no se va a terminar la ley SEP porque el sistema quiebra… entonces esto va a terminar en los próximos 50 años, y todos los años voy a ir aumentando 1 millón, dos millones, y voy a tener 150 millones empozados en depósito a plazo que no puedo usar."* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

En las entrevistas se advierten varias menciones al deseo de poder usar los recursos SEP, por ejemplo, para el pago de remuneraciones, más allá del 50% permitido actualmente, y a la posibilidad de expandir su destino a lo que se podría denominar bienes complementarios de otros ítems que SEP sí permite financiar, como se detalla más adelante.

Utilización de la SEP para contratación de personal

A partir de las entrevistas, se observa la decisión unánime entre los sostenedores de ambos sectores de destinar al menos el 50% de los recursos SEP al pago de remuneraciones: contratación de personal; aumento de las horas de contratación del personal; y/o el incremento de sus remuneraciones. Cabe señalar que los sostenedores deben cumplir con lo establecido en el Art. 8° bis de la Ley N°20.248 que estipula que estas remuneraciones no podrán superar el 50% del ingreso SEP percibido por cada establecimiento educacional, a menos que en el Plan de Mejoramiento Educativo (PME) se fundamente un porcentaje mayor.

Predominan las contrataciones de personal de apoyo psicosocial, de asistentes de aula para brindar apoyo al profesor principal, y de horas docentes para la realización de distintos talleres. Los sostenedores, en particular aquellos del sector municipal o de establecimientos pequeños, valoran la posibilidad de contar con profesionales especializados tales como psicólogos, psicopedagogos y asistentes sociales, quienes hasta antes de la implementación de la SEP escasamente formaban parte de los equipos de trabajo. Se destaca la relevancia de estos recursos humanos en la búsqueda de una experiencia educativa enriquecedora, especialmente para los estudiantes provenientes de sectores socioeconómicos más vulnerables, a quienes está orientada la SEP.

> *"[…] la ley de subvención escolar preferencial dice que yo puedo usar hasta un 50% de esos recursos de la escuela en contratación de personal y acá contratan mucho personal; hay asistentes de aula, trabajan junto con el profesor, tenemos apoyos técnicos, profesores de refuerzo, duplas psicosociales, equipos multidisciplinario, que ahí hay de todo, entonces la mayoría está en el 50%*

e incluso algunos sobre el 50, y puede ser si hay una justificación muy técnica respecto a la necesidad". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 7).

Respecto al porcentaje de gasto destinado a estas contrataciones, se advierte que los sostenedores tienden a apegarse a la norma y por ende no exceden el 50%, aun cuando algunos de ellos expresan un gran interés en aumentar dicha proporción. Son minoría aquellos que han hecho uso de la excepción de sobrepasar dicho porcentaje a través de una justificación fundamentada en el Plan de Mejoramiento Educativo. Los sostenedores que han recurrido a esta posibilidad se caracterizan por administrar establecimientos que operan en red -o individuales con alta matrícula-, y por contar con equipos técnicos mejor capacitados para maximizar el beneficio de la subvención y las opciones que pone a disposición la normativa.

Entre las principales motivaciones de los sostenedores para sugerir un aumento del 50% se encuentra el déficit operacional que los afecta y que no permite, a través de la subvención general, financiar con holgura los gastos de remuneraciones del personal, volviendo necesario que cualquier apoyo adicional, ya sea pedagógico o psicosocial, sea financiado por otros medios. Incluso en algunos casos, la subvención general ni si siquiera suficiente para costear la planta dedicada a la enseñanza del currículo nacional, caso en el cual una flexibilización controlada de los usos de la SEP podría generar un gran alivio financiero a los sostenedores.

"Una sugerencia, sería bastante bueno que se amplié más del 50% el gasto de remuneraciones. Debiese ser más directo. Porque finalmente, nosotros le decimos la santa SEP, y sobre todo al tipo de alumnos que tenemos, eso te permite contratar los equipos multidisciplinarios que tenemos nosotros. Normalmente se dice que del total de alumnos por curso, unos 5 tienen dificultades, pero hay cursos que casi el 40% tiene dificultades, por lo tanto para una población de 824 alumnos, un sicólogo no es suficiente. Incorporamos dos sicopedagogas, hemos ido ampliando el apoyo en sala hasta 4to básico, es difícil para nosotros manejar a 45 alumnos. Entonces, hoy día estábamos en un consejo, y pensábamos que sería ideal tener dos asistentes. (…) pero no nos permite pasarse de eso". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 4).

"¿En qué te vas a gastar la plata?, ¿en comprar libros? O sea, va a llegar un momento en que ya compraste los libros, ¿en comprar materiales?, llega un momento que ya compraste los materiales; entonces son recursos humanos, si los colegios los constituyen personas, entonces eso es un, un súper buen ejemplo de que en realidad ese tipo de trabas [limitación del 50%] son bien absurdas, ta bien tener control que esto no sea para pago de favores ni nada por el estilo, ni para contratar a tontas y a locas, pero si es una contratación que está en un plan de mejoramiento donde ese plan de mejoramiento establece un objetivo y establece también medios de verificación de objetivos, porque ponerle además más trabas para eso, si es alguien que va a estar haciendo una función en un plan que se supone que es una estructura organizada de metas, objetivos, propósitos entonces eso es más que suficiente, no tiene sentido ponerle más, si tú quieres gastarte el 20%, si quieres gastarte el 100% te gastas el 100, la escuela debiese tomar esa decisión (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 3).

"O sea lo que yo entiendo de la experiencia que hemos tenido en las escuelas, generalmente los directores siempre están solicitando ampliar este 50%, siempre ya a un 75, a un 80, porque nosotros tenemos el psicosocial que se contrata y que ha resultado, las asistentes de aula hoy día ya no solo

1ero y 2do, 3ero y 4to y mejor si vienen incluso en el segundo ciclo, entonces generalmente siempre se está haciendo esta excepción de por favor auménteme el 50%, creo que deberían por la experiencia que tenemos, yo creo que debiese ser". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 8).

Además del aumento por sobre el 50%, algunos entrevistados señalan interés en flexibilizar el tipo de remuneraciones que pueden financiar con esta subvención a fin de permitir que se contraten profesores para cumplir funciones de reemplazo en caso de ausencias inesperadas del cuerpo docente, rol conocido como "profesor volante", y que responde a una problemática constante de las escuelas. En este caso, la restricción de financiarlos se debe a que dichos profesores estarían dedicándose a la docencia del currículum mínimo nacional, lo cual no está permitido por la Ley de Subvención Escolar Preferencial.

Conviene destacar que el Estatuto de Profesionales de la Educación (Ley Nº 19.070) otorga a los docentes el beneficio de ausentarse de sus labores haciendo uso del denominado "día administrativo", el cual generalmente se solicita de manera súbita provocando así una demanda espontánea de personal para asumir las horas de clases de quien ha faltado. Tal como lo estipula el artículo 36 bis B de la ley referida: "*Los profesionales de la educación podrán solicitar permisos para ausentarse de sus labores por motivos particulares hasta por seis días hábiles en el año calendario, con goce de remuneraciones. Estos permisos podrás fraccionarse por días o medios días y serán concedidos o denegados por el Director del Establecimiento. Esto último, en cierto modo convierte en certeza la posibilidad de las ausencias, las cuales inevitablemente deberán ser resueltas por el director o sostenedor*".

"Completa y absolutamente, si me preguntai qué modificaría, yo tengo súper claro qué modificaría en la ley hoy, que es el que no se pueda contratar a profesores para que cubran las ausencias de los otros profes. La ley dice que tú no puedes invertir ni un peso de la SEP en aquello que sea obligación de la subvención general y eso implica que tú no puedes contratar docentes para el desarrollo del plan lectivo. Sí, o sea, tú no puedes contratar un profe de matemática, no puedes contratar un profe de historia. Ahora que hacemos todo este análisis con el consejo escolar, eso es lo que más ha salido porque resulta que tú teni por ley, un profe puede tener 6 días administrativos mínimos, máximo son 6 días, multiplica eso por profe, por cantidad de horas pedagógicas que tiene un día, o sea ya la falta de atención, la ausencia de profes con ese puro resquicio legal, que es un beneficio, que es algo que pueden hacer, ya tienes un montón de ausencias de pérdida de clases. Y qué te dice la ley, que tú no puedes tener a un docente contratado por SEP haciendo horas lectivas, me entiendes por qué. Entonces eso ha sido… y te digo honestamente, y desde la misma superintendencia nos dicen bueno, pero contraten a profes pa que hagan apoyos docentes en aula, y tiene súper claro que tú los sacai de ese apoyo docente en aula y que los llevas a cubrir cursos". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 3).

"Sí, ojalá pudiera ser más [el porcentaje autorizado para remuneraciones], pero creo que está en lo razonable. Por ejemplo, en el liceo en la zona rural ocurre mucho que los profesores se enferman, puede haber un colega que se enferma un mes completo y hay que reemplazarlo, entonces nosotros con el dinero de la SEP tenemos un volante que ocupa diversas labores dentro de la escuela". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 2).

A pesar de los argumentos recién expuestos, que favorecen una ampliación de la SEP, también hay opiniones contrarias al aumento del 50% las cuales se fundan en el riesgo de una utilización inadecuada

de esta herramienta a fin de aumentar las horas de contrato de los docentes a cargo de la implementación del currículum regular para con ello completar sus respectivas cargas horarias (llegar a contratos de 44 horas semanales), o bien para compensar el financiamiento de la proporción de horas no lectivas. Este es el tipo de motivos que sugiere que, de efectuarse una ampliación del porcentaje, esta sea de carácter controlado y con objetivos claramente especificados.

> *"No, me parece adecuado. Aquí además voy a ser extremadamente sincero. Cuando llegamos por ejemplo acá a la Dirección de Educación, la realidad superaba ese 50%, la gran mayoría, y se llegó a la conclusión de que se hacía un abuso de porcentaje en donde más que el objetivo pedagógico, había en algunos casos una mera completación de cargas horarias, y era una cosa evidente, o sea docentes que tenían 40 horas por plan de estudio y 4 por SEP, para llegar a las 44. Dónde queda el objetivo pedagógico de eso, más cuando me dicen que esas 4 horas son reforzamiento. Ese docente que en aula común no tiene resultados, con 40 horas, sobrecargado laboralmente, le estás sumando 4 más, para que haga más de lo mismo, a los mismos estudiantes, más encima en un horario extraordinario, o sea, ¿de qué resultados estamos hablando?, si ya en aula común ya no dio resultados, por tanto cambia la estrategia, cambia al docente o busque una fórmula distinta de apoyar a esos estudiantes que están en desnivel".* (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 6).

> *"Me parece bien a mí, encuentro que es lo que … está bien en esa cantidad porque si no se pueden producir algunos otros tipos de situación que no va a ser muy bien vista y sobre todo ahora, más todavía pensando que hoy día se modifica el tema del cuadro que tiene que ver con la distribución del tiempo de los profesores en cuanto a sus horas de clase. Entonces ahora ya está clarito que es el 70-30, que el 30% si yo estoy contratado por 30 horas, voy a poder trabajar menos horas, y al trabajar menos horas por esta ley, yo voy a tener más tiempo para planificar para todas esas cosas que tan demandadas han sido esta situación por los profesores, entonces en ese contexto ya no vamos a poder ocupar más horas en el plan de mejoramiento, para planificar no, usted tiene el 70-30. Entonces ya el 50% queda más acomodado, se va a poder aceptar mejor".* (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 1).

> *"Llegar al 50% en recursos humanos es complejo porque también... Nosotros nunca nos hemos pasado. Es raro que un colegio lo haga, de hecho, cuando un colegio te dice eso, sospecha. Yo creo que tienes que sospechar que están metiendo demasiada gente por algo. Y puede ser que la municipalidad está contratando hasta a el jardinero. Por eso se están pasando, pero es raro que se pasen del 50%, muy raro".* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 3).

Utilización de la SEP para el financiamiento de mobiliario y bienes de carácter complementario

Las entrevistas también recogieron algunos comentarios respecto a la posibilidad de usar SEP para ítems complementarios a los permitidos en la normativa pero que son necesarios para el buen funcionamiento o para el resguardo de otros ítems que sí está permitido financiar. Al respecto, algunos sostenedores mencionan, por ejemplo, que SEP permite invertir en tecnología, pero no permite la compra de herramientas o la contratación de servicios de seguridad para proteger los bienes electrónicos adquiridos gracias a los recursos que brinda esta subvención. Un ejemplo similar se daba con la compra de mobiliario: SEP permite comprar libros, pero no es posible financiar con SEP las estanterías necesarias para el buen

orden y mantenimiento de éstos mismos. Finalmente, también se menciona la posibilidad que da SEP de invertir en la contratación de personal, pero que sin embargo no permite inversión en el acondicionamiento de espacios físicos para que dicho personal ejerza sus funciones, como es el caso de los profesionales de apoyo psicosocial que –en un escenario ideal- requieren de espacios habilitados específicamente para trabajar con grupos más reducidos de estudiantes.

> *"Lo que me pasa hoy a mi es que requiero construir oficinas o salas de trabajo para grupos más pequeños de trabajo, inclusión. La inclusión se trabaja, significa que requiero espacio, tiempo. Tengo más profesionales, psicólogos, psicopedagogos, fonoaudiólogos, y no tengo donde hacerlos trabajar. Físicamente, no tengo más espacio. Tengo que construir oficinas y no tengo con qué construir oficinas. Hoy día tú le golpeas la puerta a los Bancos y los Bancos no te van a pasar plata hasta que esta cuestión esté clara. Entonces tengo un colegio que tiene 8 psicólogos, tengo dos mil alumnos, mil alumnos prioritarios. Es un trabajo maravilloso, pero tengo a los psicólogos apiñados y tú debes generarles condiciones para que puedan trabajar bien, pero eso significa que necesito la plata para poder construir eso: oficinas, salas más pequeñas. La inclusión requiere otros espacios. Hoy quieres avanzar en educación más personalizada a costa de educación masiva. Quieres personalizar pero con costo masivo, es súper complejo".* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 3).

> *"Hoy día nosotros tenemos colegios que tienen un mobiliario súper antiguo y como no tenemos superávit en la subvención regular no podemos cambiar el mobiliario, entonces tenemos niñitos en unos asientos súper viejos y tenemos la plata en la ley SEP para comprarles unos asientos de última tecnología, pero no, no se puede. Nada se puede".* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

VARIABILIDAD DEL INGRESO

LA INASISTENCIA COMO PROBLEMA DE EQUIDAD EN LA FÓRMULA DE CÁLCULO DE LAS SUBVENCIONES

Una de las principales críticas que suelen plantear los sostenedores de ambos sectores cuando se aborda el sistema de financiamiento escolar apunta a la fórmula de cálculo de las subvenciones, basada en los registros diarios de asistencia de los estudiantes matriculados en el establecimiento. Se argumenta que dicho mecanismo permite variabilidad en los ingresos, y por ende inestabilidad de estos, lo cual tiene efectos en la planificación del gasto. Además, se recalca el hecho de que existen factores externos, ajenos al control de los directores o sostenedores, que generan bajas en la asistencia y por ende en los ingresos, como lo han sido las tomas o paros de estudiantes y/o profesores. Esto último, a diferencia de los episodios de ausentismos aislados que puedan presentar algunos estudiantes, tienen un efecto generalizado al paralizar el establecimiento en su totalidad y llevan la asistencia del día a cero.

> *"…que se entienda que el ingreso, que el colegio necesita plata de acuerdo a la cantidad de niños que van ese día es una locura, o sea los colegios tienen un costo fijo, los profesores están*

contratados todo el año y esto que el ingreso varíe de acuerdo a la asistencia sin duda es lo que merma el funcionamiento y la gestión de las instituciones, el no poder saber con cuántos recursos tú vas a contar, y eso afecta en la proyección en la proyección del gasto que tú hagas en lo que conversamos al principio, sobre todo en un sistema público en el que los paros, las tomas, son ya una constante permanente, o sea no tenemos año que no tengamos paro, no ha habido año hacia atrás que no tengamos una toma en los liceos y eso impacta directamente en el ingreso, entonces cómo tú haces para poder mantener los sueldos de los profesores, el costo porque hay que seguir pagando los insumos básicos del lugar físico, que seguir manteniendo el lugar". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 3).

"Si, estimaciones y proyecciones tenemos, ahora qué nos afecta, o sea, a ver, me faltó implementar cuando mencione que alrededor de 200-300 millones mensuales son los déficit que estamos teniendo, tratamos de ajustarlo lo más posible, que sea lo menos posible, nosotros, a ver durante el 2015 logramos un equilibrio, equilibrio es que nosotros debamos 2000 millones y no 5000, entonces para nosotros en esta crisis, equilibrio es ya 2000 millones que es absolutamente manejable, porque se va rellenando con otras cosas y después pagas. Lo que nos produce el mayor déficit son el paro de los profesores, y los profesores cuando van a paro no son tímidos, son 2 meses, 25 días, entonces aquí vivimos por decirlo así un paro cuando yo estaba en planificación de 2 meses, octubre y noviembre del 2014, en el verano, en el verano enero, febrero y marzo, como no tenemos subvención porque no hay alumnos, se promedia de los últimos tres meses del año anterior, octubre, noviembre, diciembre, se saca una media y esa media es para tener las cantidades de pago para enero, febrero y marzo, con eso vivimos nosotros, cuando tenemos una crisis digamos de paro, un mes y medio, casi dos meses en noviembre, en el verano del año pasado se nos complicó muchísimo la cosa, porque recibimos muchísimas menos lucas y nos complicó demasiado los pagos que nosotros teníamos proyectados". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 8).

Lo que se aprecia en la práctica, sin embargo, es que a pesar de que el pago por asistencia genera cierto grado de variabilidad, los sostenedores han desarrollado mecanismos de predicción de la asistencia que se condicen con lo que sucede durante el año escolar, disminuyendo así el impacto que esto podría tener en la ejecución de la planificación financiera.

Los sostenedores realizan sus estimaciones basados en la experiencia acumulada durante su operación y en el análisis minucioso de los registros de asistencia que ellos mismos van generando año a año. Comentan que, si bien estas proyecciones se ajustan con bastante precisión al comportamiento real de los estudiantes, siempre son susceptibles a factores externos lo cual abre la posibilidad de brechas respecto a lo estimado, las que podrían volverse financieramente desafiantes. Por esta misma razón, varios sostenedores particulares subvencionados y municipales reconocen que trabajan con una suerte de margen de error mediante el cual subestiman la asistencia esperada a fin de minimizar cualquier eventual riesgo. Lo anterior, no obstante, no elimina el interés de los sostenedores por contar con una fórmula de cálculo que genere ingresos constantes y conocidos para los sostenedores.

"La verdad es que el margen un poco de error ha sido mínimo, es porque también es que la inspección que se realiza, la idea es no generar falsas expectativas, por tanto siempre se calcula a la baja más que a la alza, lógicamente como la subvención sufre reajustes, se hace en referencia al año anterior y se le aplica lógicamente el reajuste y en base a eso se hace el cálculo y también

considerando como digo la base del porcentaje de asistencia promedio que por lo demás se deja establecido en el papel PADEM del año respectivo". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 6).

"Sí, hay un sistema, según los ingresos por alumno y se hace un proyectado y ese proyectado lo maneja (el encargado de finanzas). (Él) me informa y me dice: La escuela x tiene diecinueve millones de pesos para gastar ese año, y como el director también se maneja en el tema él va corroborando". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 2).

"Nosotros primero lo que hacemos en agosto septiembre es el presupuesto para el año siguiente. Los meses de poca pega, que es agosto, se preparan los presupuestos para el año siguiente. Se establecen y se parametrizan los valores, la cantidad de alumnos y la asistencia que podemos tener. En el caso de nosotros parametrizamos los últimos 5 años de asistencia. Si sentimos que puede haber un escenario lo castigamos un poco. Agosto es el mes de decidir cómo se ve la cosa por colegio. Después los consolidas todos pero hoy tiene mucho más sentido por colegio". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 3).

Con todo, la problemática de una fórmula basada en asistencia no es la variabilidad del ingreso en sí misma, pues como se ha visto existen mecanismos para predecirla, sino que más bien se trata de la generación de un problema de equidad ya que ciertas escuelas, por las características propias de su alumnado, presentan situaciones que incrementan la probabilidad de que los estudiantes se ausenten con mayor frecuencia. Así, los colegios que trabajan con poblaciones vulnerables y que por ende requieren de una mayor cantidad de recursos para contrarrestar las dificultades del entorno, son los que suelen estar más expuestos a variabilidad en su ingreso y a recibir montos por concepto de subvención que se ubican por debajo de los necesarios para una gestión educativa de calidad.

"Por otra parte, todas las platas están asociadas a la asistencia. Y nosotros jamás hemos mentido con la asistencia. Hemos subido con un montón de cosas, pero el año pasado alcanzamos un 81% real. Pero también hay meses como junio o julio, o depende, a veces el año tiene más eventos y nos puede bajar a 70, o qué sé yo. Entonces esa inestabilidad con los recursos que tú vas teniendo en función de la asistencia, yo creo que, para nosotros, particularmente para los sectores más vulnerables yo creo que hay un tema que es de criterio que hay que modificar (…) insisto, particularmente, o quizás en un porcentaje de vulnerabilidad para arriba, debiera considerarse que ese es un factor muy relevante que pudiese tratarse quizás de una manera diferenciada. No sé, quizás estoy siendo muy ambiciosa en lo que estoy diciendo, pero de verdad, o sea nuestros chiquillos lunes y viernes faltan más que miércoles y jueves; o sea hay como una cierta lógica de sectores de pobreza que es súper difícil de romper. Y ya, eso, por supuesto asociado a los resultados académicos y toda la amenaza que hay que te van a cerrar porque no mejoraste resultados, eso ya me parece un círculo vicioso nefasto". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 9).

"En todas las comunas de [nombre de la provincia], colegios particulares o públicos, los niños en el invierno se enferman y muchas veces no pueden ir al colegio, eso pasa en todos lados, pero en [nombre comuna] el 76% de sus barrios, según el estudio que sacó hace un par de días la universidad [nombre universidad], el 76% de sus barrios son vulnerables. Entonces, ya no solo el invierno atenta contra la asistencia de los muchachos, si no que primero se enferman más porque [nombre de la comuna] es una de las comunas más contaminadas de [nombre de la provincia]

donde probablemente también se registran las temperaturas más bajas. Hay un índice de ingreso mensual, que no tengo el dato, pero claramente es bajo; basta recorrer las poblaciones para darse cuenta que todavía es la leña, el carbón o la madera el modo en el cual se calefaccionan muchas familias en [nombre de la comuna]. Luego, hay que agregar otros factores de vulnerabilidad desde el abandono, la drogadicción, el alcoholismo. Entonces en realidad nuestros niños no asisten a la escuela ya no solo porque se enfermaron en invierno, sino por condiciones de vulnerabilidad mucho mayor". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 9).

"Además lo de asistencia es igual para todos, y ni el SIMCE es igual para todos. Y los niños de colegios A tienen más dificultades físicas, económicas, culturales y sociales para llegar a los niveles B, C, D. Y también en los colegios vulnerables, la tasa de retiro es mucho más alta". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

"No tenemos diferencias entre ciclos, no se da mucho, pero si uno lo ve entre colegios, si hay casos puntuales que son interesante. Por ejemplo, el colegio de [nombre de municipio], si no fuese por la prebásica el colegio tendría mucha mayor asistencia, prekínder y kínder son con suerte 80% de asistencia, pero si tu vas al primero básico en adelante, 92%, 91%, todo se recupera para arriba. En el fondo, entonces pensamos que es un trabajo con el mismo apoderado de prebásica que de repente son como aprensivos. Y no solo eso, el contexto en el cual están, el contexto de [nombre de municipio] , hay balazos, entonces que el chico ande…hay un susto natural de cualquier padre que se va perdiendo un poco con el tiempo, pero en los más chiquitos se nota más. Entonces sí hay un tema, pero es más de contexto de colegio que de tipo de familia". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 7).

"Acá tenemos una mezcla de realidades, tenemos algunos colegios con asistencia sobre el 90 y algunos bastante más bajo al… más cercano al 80, incluso hay un colegio de segunda oportunidad que tiene niños que han desertado al sistema escolar, ahí nuestra asistencia es del 60 aproximadamente, son nuestros niños más caros, que son cursos más chicos, las habilidades de nuestros profesores tiene que ser muy distintas, tiene que ser con un acompañante más que un profesor y curiosamente con este sistema de asistencia, es perverso, porque ese colegio tú lo abres el día y está perdiendo plata, lo cierras en la tarde perdió más plata todavía y eso es una constante a lo largo de todo el año". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP).

Otra población que también presenta mayor riesgo de inasistencia son los estudiantes de sectores rurales. Algunos sostenedores entrevistados manifiestan la importancia que adquiere en este contexto el beneficio de la movilización, sobre todo en aquellos momentos del año en que las condiciones climáticas son complejas e imposibilitan su desplazamiento de manera independiente, o en aquellos casos en que las distancias son demasiado largas y ponen en riesgo una asistencia regular.

"Porque claro, nos falta en el fondo; nosotros con 230 niños estaríamos perfecto, con un 93% de asistencia promedio. Ahora, dada la realidad de las escuelas rurales, nosotros necesitamos ir a buscar a nuestros niños a las casas; nuestra escuela rural está aquí y nosotros tenemos un radio de 10 km donde vamos a buscar niños" (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 8).

Entre los factores externos que podrían afectar negativamente la asistencia, y que son de carácter transversal, se encuentran las complicaciones climáticas y las enfermedades propias de los meses de

invierno, fenómeno que, según las entrevistas realizadas, se experimenta de igual manera en los sectores urbanos y rurales, y en los establecimientos particulares subvencionados y municipales.

> *"Es que efectivamente en esta región que uno pudiese pensar que por ser una región del norte uno tiene un clima privilegiado y que no hay bajas de asistencias durante el año. La verdad es que no es así: aquí sí hay bajas de asistencia en meses que son claves a veces, sobre todo en los cursos más pequeñitos, porque aquí todavía esta esa cultura, de mejor tener los niños en la casa y no en el colegio".* (Sostenedor Municipal, SEREMI 7).

> *"La asistencia es más o menos constante, salvo en meses de invierno en que se nota que baja. Es constante (la asistencia). Nosotros no tenemos tanto problema por inasistencia. Hay meses que se ponen más flojos, en el invierno se nota que tienen una pelea constante con las sábanas que no te sueltan cuando quieres salir en las mañanas, pero ahí se nota que baja".* (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 1).

> *"La subvención general de repente nos juega por el tema de la asistencia de los niños, sobre todo en el invierno que ahí nos hace perder una cantidad. […] En general siempre baja todos los inviernos, de repente ha bajado mucho más un año que otro."* (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 2).

Un factor que también estaría provocando efectos negativos en la asistencia a la escuela, corresponde a la estacionalidad del trabajo de la familia del estudiante. El efecto de la estacionalidad se hace presente en sectores alejados geográficamente, y donde la temporalidad del trabajo es muy marcada, es decir, donde los empleos solo están disponibles en momentos específicos del año, como es el caso de las cosechas agrícolas. Lo anterior implica que una vez finalizada las labores contratadas se produce un desplazamiento de la familia hacia otras localidades en busca de nuevas oportunidades laborales. Como consecuencia, los estudiantes dejan de asistir a los establecimientos en los cuales estaban matriculados y la escuela deja de percibir los recursos correspondientes por su asistencia. Esto, además de poner en riesgo la trayectoria educativa del estudiante, genera una inestabilidad y afecta la planificación y eficiencia de la escuela, la cual inicialmente se hacía preparado para funcionar con un número determinado de alumnos, recursos humanos y materiales.

> *"De septiembre a noviembre los papás se van completos con monos y petacas nuevamente a Bolivia porque ahí empieza toda la parte a agrícola a producir en gran esplendor. Ellos están acá desde marzo a septiembre acá, porque en el fondo ellos es por el asunto de dinero, y a veces vuelven en Diciembre a cerrar el año y eso nos complica a nosotros… en el está bordeando los 750 alumnos de los cuales 480 son inmigrantes".* (Sostenedor Municipal, SEREMI 2).

> *"O sea cómo mantienes un sistema si tú sabes que hay niños que no van a ir y que no van a ir, y no van a ir, ni en el mejor de los contextos tú tienes el 100% asistiendo todos los días, entonces la mirada, ya esa mirada de motivación de… no se da, porque significa que yo no motivo a mi escuela, significa que yo no me preocupo de mi escuela si no me financia, significa que somos una comuna eminentemente complicada con el tema porque tenemos muchos apoderados que trabajan en esto esporádicamente, que se van a la uva, que se van a la playa, que se van a esto, y perdí los niños, pero yo tengo que seguir con el gasto hasta final de año"* (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 7).

Otra situación que se ubica en esta misma dimensión, aunque bastante menos radical porque no involucra la anulación de la matrícula, tiene relación con el tipo de empleo de los padres: el rubro en que se desempeña la familia también podría incidir en el nivel de asistencia del estudiante. En las entrevistas se menciona el caso de quienes se desempeñan en ferias libres, labor que realizan con mayor intensidad durante los fines de semana y que implica que la familia toma libre el día lunes y en consecuencia el niño no asista a la escuela durante dicha jornada.

> *"Este es un sector rural, plenamente rural, de niños temporeros, de niños de desarmaduría, de circo. La mayoría de los papás trabajan en la feria. Otros que tienen talleres, tal como dicen donde Mario, de desarmaduría, talleres mecánicos, pero yo creo que el 90% son feriantes y eso significa que el día lunes no vienen"* (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 14).

También relacionado con los niveles de asistencia, algunos sostenedores plantean como nudo crítico las diferencias entre los distintos ciclos de enseñanza, incluso dentro de un mismo centro educativo. Señalan que existen cursos en que los estudiantes son más propensos a ausentarse, a saber, la educación parvularia y los últimos años de enseñanza media. Más adelante se detallan algunas estrategias diferenciadas que utilizan los sostenedores en pos de mejorar la asistencia.

> *"Los extremos tienen mala asistencia, los más chicos tienen mala asistencia y los más grande también. Lo mejor son los niños del medio que son los que más van al colegio y ellos traen a los hermanos. Al final los colegios que tienen al grupo del medio tienen mayor asistencia".* (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 3).

> *"Trabajamos y trabajamos y trabajamos la asistencia mucho. Ahora como todo colegio, tenemos el comportamiento que partimos bien, baja en invierno, y vuelve a subir, en fin. Está más repartido por la edad de los niños, los más chiquitos no vienen porque los papás no los traen porque llueve, quédate en la casa. Entonces ahí hay un trabajo mucho más fuerte con los apoderados que con los niños. En la (enseñanza) media son los niños los que deciden si vienen o no vienen, entonces ahí hay un trabajo más fuerte con los niños. Entonces nuestras campañas comunicacionales y todo que ver con cuál es mi audiencia y dónde se produce la inasistencia".* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 7).

> *"Este año en particular la asistencia ha estado mala, yo la reviso todos los meses porque tengo que generarle los informes al directorio, pero promedios de 90%, 91%, 89%, no había visto nunca eso. Hay una gran cantidad, una buena asistencia, sobre el 95%-94% en el caso de la media, los chiquillos son más responsables. Pero protegen mucho o se ha perdido esto de enviar a los niños chicos con más fuerza al colegio, entonces notamos, por ejemplo, en la pré-basica aquí estamos en niveles de 80 y algo, 85%-88%, nos llama la atención. Y en la básica va ocurriendo algo parecido, subiendo, siempre subiendo un poco, pero gradualmente. Entonces en promedio andamos en el 90% lo cual no deja de ser porque pierdes un 10% de subvención, hay todo un desafío ahí de cómo mejorar la asistencia".* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 4)".

HERRAMIENTAS DE COMPENSACIÓN FRENTE A LA INSUFICIENCIA DE RECURSOS FINANCIEROS

La insuficiencia financiera que enfrentan los establecimientos, junto con las restricciones que afectan el uso de ciertas subvenciones, han llevado a que los sostenedores desarrollen una serie de ajustes financieros con la finalidad de responder y compensar los déficits que enfrentan en la operación de sus escuelas. Entre las herramientas de compensación utilizadas para este fin se encuentran: (i) levantamientos de recursos adicionales; (ii) ajustes de costos, en particular, remuneraciones docentes; (iii) estrategias para aumentar los ingresos a través de mejoras en los niveles de asistencia; (iv) ajustes en el uso de la SEP; y (v) préstamos cruzados entre establecimientos en red.

ESTRATEGIAS DE LEVANTAMIENTO DE RECURSOS

La estructura y restricciones normativas de la fórmula de subvenciones han impulsado una búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento para responder al déficit que enfrentan los sostenedores, específicamente para el financiamiento de ítems como remuneraciones, infraestructura o el saldo de deudas previsionales. Así, dependiendo de la dependencia administrativa que los regule, utilizan diversas herramientas para recaudar fondos. En el sector municipal, los fondos que han venido a subsanar la problemática son de carácter público, a saber, los aportes municipales y el Fondo de Apoyo a la Educación Municipal (FAEP). En el caso del sector particular subvencionado, los recursos suplementarios –adicionales al FICOM- suelen ser de origen privado, y en la gran mayoría de los casos se manifiestan a través de la modalidad de donaciones o la adquisición de deudas de corto plazo. No obstante, ambos aportes son proporcionalmente bajos y variables. Si bien la flexibilidad que otorgan estos recursos adicionales es altamente valorada, su distribución no está exenta de desigualdades, las cuales derivan de los mecanismos de asignación utilizados o de la posibilidad que tienen los sostenedores para acceder a dichos recursos. Lo anterior les otorga un carácter inestable ya que están sujetos a negociaciones con terceros y a la disponibilidad de fondos por parte de quien los otorga, poniendo en riesgo la equidad de financiamiento en el sistema.

Sector Municipal: FAEP y aporte municipal

Las entrevistas realizadas en el marco de este estudio dejan en evidencia la valoración positiva de los sostenedores municipales respecto a los recursos que reciben a través del Fondo de Apoyo a la Educación Pública, FAEP. En particular, se valora que dichos recursos sean significativamente más laxos que los que reciben vía la fórmula de subvenciones (en particular la SEP) y que por ende permitan financiar una amplia gama de acciones que hacen posible sostener el funcionamiento de las escuelas. Asimismo, la amplitud de sus acciones y la magnitud de sus montos permite hacerse cargo de necesidades que otras subvenciones no logran cubrir, como por ejemplo infraestructura, remuneraciones o el pago de deudas, ya sea previsionales o con proveedores, compensando así parte del déficit que enfrentan las escuelas.

> *"Alguien podría preguntase entonces: ¿cómo ustedes tienen pagadas las cotizaciones previsionales al día de hoy, a mayo? Y es básicamente porque recibimos las dos primeras cuotas del FAEP muy rápido, y ese es un monto alto, no sé si me explico. Por eso, si hablamos presupuestariamente,*

nosotros ya nos gastamos plata, hoy día, que deberíamos haber dejado para septiembre, octubre, presupuestariamente hablando. No estoy hablando ni siquiera financieramente. Y el FAEP está destinado para esto. Porque a todo esto en ^la comuna^ el FAEP en un 90% se destinó para administración del año 2017". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 9)

"El FAEP para mí fue un gran salvavidas que le tiró el Ministerio a educación, porque antiguamente había que trabajar todo en base a subvención general y no te alcanzaba, entonces las escuelas estaban pobres, no tenían puerta, no tenían vidrio, las casas de los profesores también. En cambio, el FAEP te permitió adquirir bienes que con la subvención general no alcanzaba, como por ejemplo mejorar los internados, adquirir ropas de cama, mejorar las casas de los profesores, comparar vehículos, que siempre se les pedía vehículos a las Municipalidades, "cuando esté libre el vehículo pueden salir a fiscalizar", te fijas, en cambio ahora, abre una puerta muy grande a la gestión, a la autonomía…" (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 2).

"Hay cosas, por ejemplo, que si no existiera el FAEP nosotros lisa y llanamente no podríamos hacer, que tiene que ver con obras de infraestructura, o de… o sea de infraestructura no construcción sino que, por ejemplo, el cambiar el sistema eléctrico de un colegio, si no tuviéramos FAEP no lo podríamos hacer, o sea la subvención que nosotros percibimos por mantenimiento, por los siete colegios, está bordeando los treinta millones de pesos y eso es para el año, entonces en el FAEP te permite gastar en una pura acción treinta millones en un colegio para cambiar todo el sistema eléctrico" (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 5).

"O sea con lo que es subvención regular, subvención escolar la verdad sabemos que hay un déficit, y sabemos que todo, por ejemplo, el FAEP, que es un fondo de ayuda de educación pública que antes era el FAGEM, viene un poco a ser una suerte de comodín frente a esta falta de recursos porque nosotros hoy día no podemos tener una subvención que sea por asistencia diaria de los alumnos, porque los alumnos faltan y nosotros tenemos que pagar el agua, la luz y a los profesores durante todo el mes, o sea en realidad es un déficit, que estamos en deuda en realidad y no solo esta comuna sino todo el país". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 8).

"Ahí, por ejemplo, en este instante a nosotros que nos está salvando, son la FAEP, porque dentro de la FAEP, gran parte de la iniciativa que nosotros tenemos es cotizaciones, entonces si la FAEP nos salva mucho, y lo otro es la recuperación de licencias que también nos deja poder recuperar recursos y poder ir tapando las necesidades del momento". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 7),

La flexibilidad de los recursos del FAEP es sin duda uno de los aspectos más valorados por los sostenedores en la medida que sus iniciativas son discutidas y acordadas conjuntamente entre el Ministerio y los sostenedores, al mismo tiempo que permite modificaciones de los convenios una vez que estos ya han sido iniciados, en caso de que se requiera responder a alguna eventualidad o priorizar algún otro fin.

"El FAEP tiene la ventaja que uno puede colocar los énfasis en donde efectivamente están las debilidades del financiamiento, este año puede ser infraestructura, no necesariamente el año siguiente es infraestructura, el año siguiente a lo mejor son los […] [insumos] de computación, el tercer año puede ser todo lo que es mobiliario, uno puede… el cuarto año pueden ser indemnizaciones a los docentes, etcétera". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 4).

"Lo bueno es que no es estático, no es inflexible, va dando la autonomía y flexibilidad que uno requiere, y es bueno eso, ojalá se mantenga así, porque antiguamente no, se planificaba esto y a esto lo gastas y si no lo gastas lo devuelves, ahora te permite modificarlo y eso para mí es muy valioso" (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 2).

"A diferencia de esos fondos, el FAEP que está dando grandes recursos, su ley para fines educacionales son muchos más amplias, y en la práctica podrían financiar desde infraestructura de muy baja complejidad hasta pagos de deudas, es la única que se puede decir lisa y llanamente pago de deudas, proveedores, provisionales y de todo tipo" (Sostenedor Municipal, SEREMI 3).

Otras alternativas financieras a las que recurren los sostenedores del sector municipal para asegurar su operación son los aportes municipales. Los aportes municipales se refieren a los ingresos del municipio que son entregados como contribución adicional al presupuesto de las áreas de educación. Una vez más, se trata de recursos de carácter flexible, que generalmente han sido concebidos como un traspaso para subsanar déficits, en particular en el ámbito de los gastos estructurales: remuneraciones y cuentas de servicios básicos.

"Es una realidad que la subvención general no alcanza para cubrir las necesidades y los gastos mensuales que tiene un establecimiento, ni del recurso humano, ni de la mantención. No alcanza y […] ahí están los municipios que hacen sus aportes municipales, sin eso nosotros no… los establecimientos públicos no podrían funcionar y es por eso la brecha que tú ves en las distintas municipalidades, […] y aquí el aporte que hace es bastante significativo". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 3).

"La subvención que yo recibo por ese colegio no me alcanza para pagar sueldos entonces ahí vamos pagando a través del aporte que recibimos de la municipalidad". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 5).

"Es que ese es el presupuesto [aporte del municipio], de ahí salen la plata de todos los sueldos…es que ahí se va ¿sabes qué? Se va en puro sueldo de los profesores". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 2)

"Básicamente yo diría [que el aporte municipal es] para solventar sueldos, porque donde tenemos mayor conflicto son en sobredotaciones que tenemos, en general en todos los municipios tenemos sobredotación de personal, no de docentes precisamente, de asistentes de la educación". (Sostenedor Municipal, SEREMI 7).

"Entonces cuando un Municipio traspasa, es para cubrir los sueldos entonces nos deja libre el FAEP para invertir en esas condiciones para la calidad, por eso es para nosotros súper potente que un Municipio diga ya, yo voy a traspasar esto con el fin de ir liberando todos esos fondos para hacer cosas que impacten en los aprendizajes de los niños". (Sostenedor Municipal, Jefe DEPROV 1).

Cabe señalar que los aportes municipales varían entre las distintas comunas según las capacidades y robustez financiera de cada cual, lo que al igual que otros elementos que se han discutido en el informe, pone en riesgo la equidad del sistema.

"Es que va acorde con el tamaño de la comuna, o sea mientras más chiquitito es el municipio, menos plata traspasa el municipio, pero aun así yo entiendo, y así es la lógica, que aunque sea pequeño el municipio no importa el monto que tú pases, igual afecta el trabajo que realiza el municipio porque finalmente son plata que están destinadas a otras cosas y se tienen que ir a educación". (Sostenedor Municipal, SEREMI 7).

Sector Particular Subvencionado: Financiamiento compartido, donaciones privadas, recursos propios (del sostenedor) y aportes de la comunidad

Los sostenedores del sector particular subvencionado, al igual que en el sector municipal, han recurrido a distintas estrategias para el levantamiento de recursos a fin de compensar sus déficits financieros o iniciar nuevos proyectos. Los aportes que reciben estos establecimientos, sin embargo, suelen provenir de privados, son de carácter voluntario -por lo mismo poco predecibles-, y en la mayoría de los casos se trata de montos bastante variables.

Uno de los casos que más se repite entre los entrevistados son los aportes complementarios por medio de donaciones de privados. En este punto, se advierte una distinción en la capacidad de generar recursos por esta vía y los montos que se perciben, según el tipo de sostenedor del que se trate. Se observa que tanto los sostenedores en red, como aquellos sostenedores individuales con equipos proactivos que se dedican de manera constante a la búsqueda de recursos, disponen frecuentemente de donaciones provenientes de empresarios individuales, grupos económicos u otro tipo de entidades. Usualmente, los recursos que ingresan por esta vía son invertidos en iniciativas que buscan mejorar la infraestructura y equipamiento de los centros escolares, o bien han sido un insumo clave para financiar la construcción de nuevos establecimientos y su gestión en el primer año de funcionamiento o durante el periodo necesario hasta llegar al equilibrio operacional proyectado.

"Con un grupo de financistas sacamos 4,5 millones de dólares y dijimos ya, con esta plata podemos partir y ahí si hacemos las cuestiones bien y todo el resto de las cosas va a salir, en el peor de los casos la ponemos nosotros (…).[Los donantes], Son todos empresarios, todos nos donan como personas naturales, menos uno, no es la empresa del tipo que dona, menos [nombre empresa], que él nos dona a través de la empresa. [La empresa], aporta a este colegio, pero tú vas al colegio y no tenemos ni el teléfono de ellos, es un aporte 100% desinteresado." (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 3).

"Bueno, tenemos el apoyo también de otra fundación que es la [nombre fundación], que es la que ha querido desarrollar con nosotros estos otros proyectos, el de [nombre establecimiento], y el de mujeres. Entonces ellos nos financian la infraestructura y el terreno, con un aporte importante digamos, por espacio de unos 10 años, y entonces estamos a la espera de comprar el terreno en estos momentos". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 4).

"Por ejemplo, tu te acuerdas que el gimnasio era de madera y estaba quebrado, roto y todo lo demás, y hoy día tiene una carpeta mejor que la del (otro colegio), que nos costó 60 millones de pesos. ¿De dónde la sacamos? de [nombre de la embajada]. Yo postulé cuatro veces seguidas, las tres primeras veces me rechazaron y la cuarta vez me aceptaron y me entregó la embajada de

[nombre del país] los 60 millones para la carpeta, y ahí dice que está la carpeta de la embajada de [nombre del país]." (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 5).

"Nosotros ocupamos la ley de donaciones con fines educacionales, y la ocupamos para financiar proyectos de infraestructura, una biblioteca, vemos si tenemos un donante y podemos financiar esa construcción. Pero financiar la operación, la única manera de hacer eso es que tu tengas un fondo permanente de donación, pero no lo tenemos. Si no, te puede quedar la embarrada." (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 9).

Por su parte, los sostenedores individuales con capacidades más precarias de gestión y que no cuentan con una red de contactos en el mundo empresarial, tienen un acceso limitado a las donaciones; mientras algunos destacan no recibir aportes financieros ni en especie, otros únicamente se han beneficiado de donaciones menores, por ejemplo, regalos para sortear en bingos, o algunos artículos para la escuela como libros o juegos recreativos. Éstos generalmente son aportes provenientes de las mismas familias de la comunidad educativa.

"No (recibimos donaciones)… difícil. A los más grandes les funciona más, a nosotros no." (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 4).

No (tenemos donaciones). Ojalá…De repente algún apoderado que nos regala libros, o nos regaló el otro día un columpio, pero cosas como esas. Tampoco nuestros apoderados tienen tantos recursos. (…) Cuando se hace una actividad, de repente me acuerdo que el CEPA hizo un bingo y repartió cartas a todos los concejales que era en periodo de candidatura y ahí nos llegaron vasos, torta, regalos para el bingo." (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 2).

Finalmente, algunos sostenedores destacan dentro de sus ingresos complementarios los aportes provenientes de centros de padres y apoderados; se mencionan principalmente las donaciones en especie orientadas a mejorar el equipamiento, o bien recursos monetarios que se han utilizado en la mantención de las escuelas y en el mejoramiento de su infraestructura. Para conseguir esto dineros suelen organizar rifas, bingos u otras instancias de recaudación, además del cobro de cuotas mensuales a las familias. La posibilidad de acceder a recursos adicionales por esta vía se encuentra limitada, sin embargo, por la situación económica de quienes forman parte de la comunidad educativa, lo cual implica que no todos los establecimientos educacionales reciben aportes de esta naturaleza.

"Lo otro que también se te olvida es que el Centro de Padres actúa muy bien. El centro de padres ayuda harto, si necesitamos alguna cosa. Hicieron el año pasado una actividad, un bingo, y compraron enfriadores de aire, uno para cada sala. Y compraron parlantes. Cada curso tiene un parlante y le hicimos una jaulita. Como todos tienen data, tiene hasta micrófono inalámbrico. Eso ha ayudado bastante a los profesores." (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 1).

"Ahí también en solicitamos a veces el apoyo del centro de padres, que colaboran con nosotros, se hace una que otra actividad para, por ejemplo, el año pasado remodelamos los baños y tratamos a veces de juntar recursos para cosas que son necesidad." (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 2).

"El Centro de Padres hace dos grandes beneficios: un bingo y una peña, y entonces llegaban a juntar 10-8 millones de pesos, y llegaban acá y me decían "¿dónde invertimos?" y pusimos un ascensor con dineros de ellos y de nosotros, pusimos toda la red húmeda con dineros de ellos y de nosotros, los escaños para sentarse, las sillas del casino, las sillas del gimnasio, mesas, ahora hay un laboratorio de ciencias que estamos construyendo porque la SEP no te permite infraestructura pero sí te permite lo otro, entonces estamos construyendo con eso." (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 5).

ESTRATEGIAS DE AJUSTES DE COSTOS

Otro de los mecanismos de compensación que utilizan algunos sostenedores tiene relación con la adecuación de ciertos costos a fin de ajustarse al presupuesto disponible, siendo las remuneraciones docentes uno de los ítems que suelen ser objeto de estas estrategias. En particular, se advierten dos comportamientos: (i) pago de remuneraciones menos competitivas; y (ii) contratos de plazo fijo para evitar el eventual pago de indemnizaciones en caso de desvinculación.

Pago de remuneraciones menos competitivas

Aun cuando la gran mayoría de los recursos de la subvención general son destinados al pago de remuneraciones, los sostenedores, en especial aquellos del sector particular subvencionado, manifiestan su preocupación respecto a su insuficiencia y a las limitaciones que ello les impone en cuanto al nivel de remuneraciones que pueden ofrecer a sus docentes. Algunos señalan explícitamente que, debido a la insuficiencia de recursos, se ven en la necesidad de ofrecer salarios que se ubican por debajo del valor hora promedio que ofrecen los establecimientos emplazados en su mismo sector, o bien que son similares a los de otros establecimientos, pero que en ningún caso pueden ser catalogados como competitivos.

Lo anterior podría estar restringiendo la posibilidad que tiene un colegio para atraer docentes con la experiencia y habilidades requeridas para desempeñarse, por ejemplo, en contextos de mayor vulnerabilidad. Esta misma razón es la que conduce a que algunos sostenedores declaren que sus plantas docentes suelen ser muy jóvenes y provenir de instituciones de formación con menor trayectoria, o que se ven en la necesidad de acudir a recursos adicionales para financiar los sueldos de profesores con mayor preparación. Cabe señalar que los sostenedores que se encuentran es esta situación también manifiestan un interés y esfuerzo por compensar a sus docentes a través de beneficios no pecuniarios, como por ejemplo generando instancias para asegurar un buen clima laboral o facilitando la participación en cursos de capacitación que promuevan su formación continua.

"No, en general es gente joven, porque tampoco pagamos muy buenos sueldos. Entonces no estamos en el mínimo, pero un poco sobre el mínimo. Y mucha gente no se quiere ir a trabajar con nosotros porque estamos lejos y además no somos competitivos. Hay gente joven, pero hay harta gente que se ha ido quedando, hay muchas personas que llevan más de 6-7 años en el colegio, hay gente que está desde el comienzo, 16 años. Mira, nosotros en general no podemos seleccionar por

la formación que tengan los profes". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 9).

"La gran brecha que nosotros vemos y que no podemos competir y para nosotros es un drama es cuando nuestros profesores se van a los colegios privados, no tenemos cómo competir con un colegio privado. A un profesor le pueden ofrecer $34.000 mil pesos el valor hora. Una vez hicimos un estudio de mercado con redes amigas de remuneraciones para ver cómo estábamos parados y teníamos los niveles más altos de ese universo porque tenemos la dotación bien ajustada. Pero, aun así, teniendo valores hora altos, no somos capaces de competir. Nuestro valor hora actual, sin bonos de gobierno, debe estar como en $24.500 pesos por profesor promedio… pero eso no se comparar con un sueldo privado. Entonces, evidentemente, no le podemos pagar más porque no tenemos más lucas. Si tú te quisieras traer a mejores profesores acá, tendrías que ofrecer más". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 2).

"Nosotros trabajamos bien al justo, como no tenemos financiamiento compartido. Pagamos en promedio $20.000 por hora, nuestros sueldos son un poco mejores que el estándar, pero ninguna maravilla. Tratamos de apoyar a nuestros profesores con mucha capacitación." (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

Contratos de plazo fijo para evitar el eventual pago de indemnizaciones

Otro factor que tensiona la gestión financiera del establecimiento y determina su posibilidad de contar con profesores idóneos tiene relación con las restricciones que enfrentan los sostenedores para realizar modificaciones de la planta docente, en particular, para poner término a los contratos de profesores que no han demostrado un desempeño satisfactorio. En este sentido, cualquier desvinculación que se quiera efectuar, aun cuando consten las justificaciones y antecedentes requeridos por ley, se enfrenta a la limitación financiera impuesta por el pago de la indemnización. Esto último se vuelve especialmente crítico en aquellos casos en que el profesor ha acumulado una antigüedad considerable en el cargo, la cual eleva fuertemente el monto de esta compensación.

La situación aquí descrita aplica tanto para el sector municipal como particular subvencionado, aunque se advierte que poco a poco los sostenedores particulares subvencionados han comenzado a tomar iniciativas que los previenen de incurrir en dicho gasto, como por ejemplo contratos de duración limitada, es decir, que no sobrepasen un número determinado de años. Esto, si bien les otorga cierto resguardo financiero y permite ajustar sus gastos, también trae como consecuencia una alta rotación del personal y la inestabilidad que ello conlleva para el establecimiento, el resto de la planta docente y, por supuesto, los estudiantes.

"[…] por ejemplo, yo, si a mí me preguntaran, a mí me gustaría poner un stand de abogados, porque hay muchos profesores, el sistema ha sido muy permisivo, entonces gente que está en el sistema, que gana mucha plata y que hoy día no está funcionando. Entonces, ¿cómo lo hacemos?, porque el estatuto docente es muy proteccionista; que tampoco se entienda que uno quiere echar a la gente, no, pero si hoy día queremos tener aprendizajes de calidad, entonces si tenemos

problemas de desvincular profesores, porque es mucha plata […]". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 8).

"Fueron tres profesoras que se fueron [desvinculadas], pero no es lo común. Nos han dado ganas sí de contratar a plazo fijo y al otro año "adiós", por cosa de recursos, más que nada. Lo que pasa es que se le paga al profesor por años de servicio, un mes por año, y si la persona tiene 11 años, y es más de uno el que se quiere ir, y no tenemos el ahorro suficiente para despedir a esa gente; y no podemos. Y aunque, como lo hicimos ahora, se le evaluó al profesor, se le dijo "tiene que mejorar esto", dos años, y no pasó, entonces se le desvinculó. Pero después ya no va a poder ser, si los recursos no nos alcanzan para poder mejorar. Nosotros ahorro no tenemos, en realidad vamos viviendo el día a día. Esta año nos vimos bien amargados con el tema de los finiquitos, porque la tía que llevaba 8 años, era como 6-7 millones de pesos, entonces de dónde. Ese es como el recurso más crítico para cambiar". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 10).

Recuperación de licencias médicas

Los sostenedores municipales mencionan la relevancia de la recuperación de los dineros asociados a las licencias médicas, como una estrategia para mejorar los balances financieros. A diferencia del sector privado, los funcionaros que se rigen por el estatuto administrativo para funcionarios municipales o por el estatuto de los profesionales de la educación pueden hacer uso de una licencia médica y continuar percibiendo sus remuneraciones de forma regular, las cuales son pagadas directamente por el empleador. Es responsabilidad del empleador realizar las gestiones correspondientes con la entidad de previsión de salud del trabajador para recuperar este costo. Esta recuperación es una gestión que no siempre se realiza y que eventualmente genera un desequilibrio financiero ya que muchos municipios no están en condiciones de solventar, simultáneamente, el costo de las remuneraciones del personal haciendo uso de licencias médicas y las remuneraciones de los profesores reemplazantes.

"Yo veía que la plata de licencia no la podía perder. Hay municipios que no la recuperan, entonces al final tienes una alta tasa de licencias médicas y tienes que irla pagando con la misma plata al tipo que está con licencia, más el contrato del reemplazo, porque la Super te exige contratar un reemplazante". (Sostenedor Municipal, SEREMI 1).

"Nosotros por ejemplo tenemos un ingreso que también lo tenemos en el presupuesto, que no es menor, nosotros tenemos un ingreso de $600 millones en el presupuesto que es por la recuperación de los subsidios de licencias médicas, como tenemos mucha gente tenemos mucha licencia, entonces eso pasa a una parte, a un ítem que se llama recursos propios, y con esos recursos nosotros pagamos eso. Y también pagamos a toda la gente que hace reemplazo, tenemos que pagarlo porque en el fondo es eso, es plata de la misma gente que esta con licencia médica y nosotros ya le pagamos el sueldo a la persona con licencia médica, porque aquí en la función pública si hay una persona con licencia médica y usted mes a mes tiene que pagarle igual, esta con licencia médica tiene que pagarle igual el 100% de su renta. Pero igual nosotros tenemos que contratar a alguien, entonces cuando nos devuelven la plata las isapres, nosotros tenemos que tener un fondo para pagarle mes a mes a quien está haciendo el reemplazo, no va a estar esperando, "mire señor

no podemos pagarle porque todavía no llega la plata", eso aquí no existe". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 1).

En consideración de la magnitud de los montos y el impacto que ello tiene en la gestión de los sostenedores, algunos DAEM/Corporaciones han optado por destinar recursos humanos con dedicación exclusiva al seguimiento y gestión de recuperación de dichos dineros, entendiendo el impacto que ellos puede tener en sus respectivos estados contables. En el caso de un municipio, se menciona que durante 18 meses de gestión fueron capaces de recuperar más de $2.000 millones de pesos solamente a través de estas gestiones con las isapres.

"La recuperación de licencias, que igual hemos recuperado mucho, ha sido nuestro caballito de batalla después que asumimos un tremendo hoyo, nosotros teníamos una deuda cercana a los $4.000 millones de pesos cuando asumimos acá, entre todo lo que se debía, entonces hemos hecho mucho… nos hemos enfocado en la recuperación de licencias y en un primer momento, dentro de los primeros 18 meses de mi gestión recuperamos más de $2.000 millones de pesos solamente en tema recuperación de licencias, ahora recuperamos entre $80-$100 millones mensuales y eso nos permite darnos vuelta, hoy día cuál es nuestro déficit, nuestro déficit va desde $170 millones mensuales a $220-$230 dependiendo la asistencia". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 7).

"ahora se contrató una persona específica para que hiciera todo el proceso de licencias médicas, hiciera todo el seguimiento, porque muchas veces las isapres no nos pagaban las licencias y se quedaban allí, nadie hacía control, en cambio esta persona sí". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 6).

Maximización del uso de recursos a través de la contratación centralizada de personal

Otro de los mecanismos utilizados frecuentemente por los sostenedores para maximizar el uso de los recursos financieros consiste en la centralización de algunas contrataciones de personal; es decir, profesionales que tienen vínculo laboral con un solo empleador –el sostenedor–, pero que se desempeñan o prestan servicios en más de un establecimiento.

Considerando la definición anterior, quienes tienen la posibilidad de hacer uso de este mecanismo son los denominados "establecimientos en red" del sector particular subvencionado, y las corporaciones o DAEM que administran más de un establecimiento en el sector municipal. Cabe señalar, sin embargo, que la opción de implementar estas economías de escala no solo está dada por el factor estructural de contar con colegios agrupados bajo un mismo alero, sino que también es un mecanismo permitido explícitamente por la normativa que rige algunas subvenciones, y que aplica no solo para efectos de la planta profesional, sino que también para la compra de servicios educacionales. Este es el caso de la subvención escolar preferencial, la cual permite que un 10% de sus recursos sean utilizados de esa manera, opción que los sostenedores de ambos sectores declaran haber utilizado.

"El 10% generalmente es para contrato de recursos humanos para la administración de la SEP, si allí tienes que tener gente para que contrate, para que vea el flujo, generalmente más de una". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 7).

"En el área de equipo por ejemplo la encargada SEP en este equipo está pagada el 10% de las SEP, hay una persona que apoya todo el proceso de adquisición y compra de que también está pagado con ese 10%". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 3).

"La ley señala además que el sostenedor puede sacar el 10% para la administración central, por lo tanto, nosotros hemos hecho compras o inversiones, creo que es mejor llamarlo inversión, que beneficia a la totalidad de los establecimientos educacionales". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 1).

Entendiendo que los recursos SEP destinados al 10% de administración central se funden, corresponde al sostenedor determinar el mecanismo de distribución de los costos y beneficios que puedan traer las contrataciones en cuestión. Respecto a este tema, la gran mayoría de los entrevistados señalan que se intenta realizar una distribución equitativa, respetando las iniciativas de los planes de mejoramiento (PME) vigentes y las matrículas de los establecimientos aportantes.

"Lo que hacen los colegios es aplicar el 10% que está en algunas cosas, y lo otro, el que está en el nivel central "lo contrata el colegio tanto y tanto". Yo tengo de los dos tipos. Tengo gente asignada a colegios, y yo, estoy contratada en la oficina central. Ahora, ¿cómo se financia la oficina central? Con la subvención regular que reciben los colegios y SEP (10%)". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

"La asignación de administración central a los colegios la hacemos con un criterio muy simple, aunque podría haber mejores criterios, que es por tamaño relativo de colegio, o número de cursos. La [nombre de la red] tiene en total 450 cursos y este colegio tiene 40 cursos, y ahí se ve el porcentaje de costo de la unidad central. El apoyo de la unidad central puede ser más o menos dependiendo de las necesidades que se van presentando, y obviamente hay una relación entre los colegios más grandes que necesitan más apoyo". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 2).

"Dependiendo del tipo de gasto, porque por lo general lo que se hace y para no tener problemas con la posterior rendición de cuentas, es prorratear el gasto, y por lo general ese prorrateo y la distribución se hace a razón de número de matrículas, esa es como la fórmula más básica que utilizamos". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 6).

"…te voy a dar un ejemplo súper concreto en [nombre de la comuna], que se está dando ahora, ahora en este minuto. Vamos a hacer una contratación que vamos a financiar con el 10: del teatro, de un teatro para las graduaciones. Y se le dio la posibilidad a los 9 establecimientos y sólo 6 optaron por esta opción, ¿me entiende? Los otros 3 no porque el liceo es suficientemente grande, porque el espacio… 6, y eso se paga con el 10% que es de la SEP pero que van a recibir, van a ser beneficiados 6 establecimientos no más". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 3).

Por último, si bien el uso del 10% de la administración central tradicionalmente se destina a contrataciones de personal, también es posible identificar usos variados, que dependen de la identificación de necesidades del sostenedor y de la justificación que se le pueda otorgar en el PME.

"En qué se ha usado, por ejemplo, colaciones para el encuentro de cueca comunal, […] feria científica comunal que se hizo acá en el palacio con los 13 establecimientos, se les pagó un bono a los profesores que coordinaron de cada colegio, ceremonia de reconocimiento docente, de acuerdo a las evaluaciones y adjudicación de proyectos, también sacamos de la SEP para generar esta ceremonia, pero siempre velando en que el pacto sean todos los establecimientos. ¿Por qué? Porque las acciones del sostenedor tienen que estar reflejadas en todos los PME". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 3).

ESTRATEGIAS PARA AUMENTAR LOS INGRESOS A TRAVÉS DE MEJORAS EN LOS NIVELES DE ASISTENCIA

Como se dijo anteriormente, la variabilidad de los ingresos mensuales por subvención que perciben los sostenedores, producto de las mermas a nivel de asistencia, tienen implicancias directas en términos de una baja de los recursos que se obtienen para la gestión de los centros educativos. Este elemento es particularmente sentido en establecimientos de menor tamaño, ya que genera la necesidad de ajustar los presupuestos o los planes de mejoramiento educativo en marcha de acuerdo con los ingresos recibidos. Todos estos elementos tensionan la gestión educativa y administrativa de los establecimientos, producto de la existencia de costos fijos de operación que deben ser solventados con independencia del número de alumnos que asistan a clases. El principal costo fijo que mencionan los sostenedores son las remuneraciones docentes, enfatizando en que se trata de personal que debe cumplir sus funciones, independiente del número de niños presentes en el aula.

"Además cuando hace el plan, en realidad uno lo empieza a hacer en diciembre del año anterior y lo sube a una plataforma en marzo-abril, pero uno hace un plan con un cierto monto que uno estima que va a llegar, porque a mí el Mineduc no me dice "te voy a pasar 100", si no que yo estimo en base a las matrículas que tengo (…), a la asistencia, qué plata me va a llegar. A nosotros nos llegan más menos 2200 millones, que me puedo caer en 10% para arriba o para abajo y eso ya son 200 millones. Entonces es súper complejo". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

"La subvención se basa en la asistencia, pero la asistencia es más o menos estable, tú sabes que vas a recibir un 5% más o un 5% menos. (…) El problema que tienes con la asistencia es que a los colegios les carga porque no logran calibrar bien sus presupuestos, entonces se les produce de repente este hoyo por las variaciones". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 3).

"Tampoco es que nos baje tanto, pero igual a veces es significativo en cuanto a recursos. (…) Un mes de baja de la asistencia, en monto, nos puede significar 800 mil, 1 millón 200 y eso es significativo para nosotros (De un total de 17 millones que se reciben mensualmente aproximadamente)". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 2).

En esta línea, y con el objetivo de mejorar sus ingresos, los sostenedores han impulsado una diversidad de acciones orientadas a mantener, y en lo posible mejorar, la asistencia a clases de su alumnado. El eje central de las acciones son los incentivos y el monitoreo: premios y reconocimientos a los cursos y docentes que logren registrar un alto nivel de asistencia diaria, y comunicación directa y constante con los apoderados cuyos hijos no se presentan a clases. Específicamente, se implementan medidas como enviarle un mensaje de texto al apoderado cuando se advierte que el niño no llegó a la escuela, llamarlo por teléfono o citarlo a escuela para conocer los motivos del ausentismo. En casos más radicales, algunos sostenedores han implementado la puesta en condicionalidad de los estudiantes con baja asistencia o han

recurrido a la colaboración de Carabineros para realizar visitas a los hogares cuando la ausencia es prolongada e injustificada. También se mencionan estrategias diferenciadas según niveles de enseñanza; implementar iniciativas focalizadas en los apoderados de prebásica y básica debido a que la inasistencia en dichos grados está mediada por decisión de las familias. En los grados más altos, en cambio, se priorizan estrategias de motivación hacia los estudiantes ya que en algunos casos el ausentismo podría ser consecuencia de una desmotivación del estudiante.

Según comentan los propios sostenedores, la implementación de estas estrategias de promoción de la asistencia a clases demanda una importante inversión en recursos y tiempo.

> *"Nos hemos dado cuenta que es bastante gestionable de manera creativa, con buenas prácticas. El año pasado tuvimos una asistencia horrible, y este año la pudimos mejorar bastante en algunos colegios y ahí está un poco la gestión que un director implemente en su colegio que da resultado. Ponte tu internamente hicimos un sistema de mensajes de textos, desde nuestro departamento de informática, en donde al apoderado se le dice "oye, hoy día tu hijo no está"…con el permiso de los apoderados obviamente. O también incentivos para el curso que tiene la mejor asistencia, van a tener un paseo a tal lugar o van a ir al cine. O para el profesor, si logra tener una buena asistencia, un premio, una comida (…). Entonces hay distintas maneras de poder mejorar la asistencia y lo hemos notado".* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 2).

> *"Hacemos acciones…por ejemplo este año hemos fomentado mucho el tema de la asistencia y lo hemos premiado. Entonces, una de nuestras acciones es premiar a los alumnos 100% y premiar al curso con la profesora. Se llama al apoderado, se presiona también al apoderado de alguna manera".* (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 2).

> *"Después hicimos una campaña de asistencia que fue enfocada en los alumnos, entonces nos olvidamos de los papás y les decíamos a los niños que tenían que venir al colegio y el que más venía a clases – o sea, el curso que tenía 100% de asistencia- pasaba a ser capitán de asistencia –tipo capitán américa- y llegaba al curso y se sacaban fotos. Pusimos una muralla en el colegio y todos los días mostrábamos el porcentaje de asistencia de todos los cursos, los que estaban más arriba y no sé qué, y los que pasaban 93% se ganaban un puntito y si juntaban 10 puntos se ganaban un premio de no sé qué. Todo un plan de incentivo enfocado en los niños, al final los niños son los que sacan al papá de la cama"* (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 3).

ADQUISICIÓN DE DEUDAS

A pesar del levantamiento de recursos adicionales para hacer frente a los desafíos financieros, algunos sostenedores igualmente se ven en la necesidad de contraer deudas, a través de distintos tipos de mecanismos, tanto formales e informales, con el objetivo de financiar su operación. Algunas de estas acciones abarcan el atraso o no pago de facturas a los proveedores de bienes y/o servicios; la acumulación de obligaciones previsionales; y el uso anticipado de ingresos desde fuentes que tienen ejecuciones ulteriores (subvenciones por recibir). Este tipo de deudas, sin bien pueden solucionar una insolvencia presente, contribuyen a engrosar el déficit financiero futuro, responsabilidad que en el sector municipal se va traspasando de una administración a otra.

"Claro, pero como no podemos adquirir deuda entonces finalmente terminas jugando con tu flujo de caja, o sea, dicho de otra manera, te atrasas en pagarles a los proveedores". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 4).

"O sea, nos vamos endeudando, claro y después hay que ir recurriendo a por ejemplo, los fondos propios, a transferencias municipales y eso si uno solicita una transferencia municipal no te la aprueban de un momento a otro, o sea hay que ir a los concejos, hay que poner tabla, hay que ir a presentarlo y empiezan a correr los días del mes, si tú te endeudas porque vas a pagar el sueldo y después que te llegue este fondo donde lo puedas conseguir y etcétera". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 8).

"Tenemos la subvención escolar que te mencionaba que es insuficiente, cuando tenemos que pagar nosotros recurrimos al FAEP y le decimos préstanos 200 millones, o sea nosotros nos preguntamos y nos contestamos al tiro, y nosotros pagamos las imposiciones suponte de 200 millones, cuando nos llega otro fondo nosotros reponemos esos 200 millones, pero lo fundamental y el peso grave que tenemos son el pago de rentas, de remuneraciones, de remuneraciones en conjunto, porque la subvención no nos da, y si le pedimos prestado a estas cuentas para sacar, […] a lo mejor el día de mañana nos acusan de malversación de fondos, o sea, lo es en el fondo, si no habría que llegar a un mes, entonces este mes yo digo '¿Sabís que? No tengo plata', yo no quiero que me juzguen por malversador de fondos ni a mi jefe ni a la alcaldesa, […] [pero si] yo no pago los sueldos, el lío social que nos metemos es del porte de un buque". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 8).

Una de las estrategias más repetidas para hacer frente al déficit financiero, y que ha generado una acumulación considerable de deuda en el sistema educativo municipal, es lo que se sucede con el no pago de las cotizaciones previsionales. De acuerdo con la normativa vigente, el empleador debe realizar el pago de las cotizaciones de AFP y salud dentro de los diez primeros días del mes siguiente del que se devengaron las remuneraciones. En aquellos casos que un empleador no pague oportunamente las cotizaciones previsionales, tiene la obligación de declararlas, para lo cual aplica el mismo plazo. En la práctica, esta declaración y no pago, conocida como DNP, se traduce en que los dineros no se encuentran disponibles en fondo de pensión del empleado del establecimiento, al menos no hasta que efectivamente se hayan realizado la transacción de pago.

"Cuando íbamos y pedíamos estaban declaradas no más las cotizaciones y por qué, porque ellos se van al límite de la ley también. Entonces cuando uno consultaba uno decía, 'oye pero a mí me la descuentan, por qué no me están pagando', 'no, porque la ley me permite declarar y no pagar en no sé cuántos meses más', entonces te permiten declarar y no pagarla, entonces tú tienes el juego de declarar esa plata, usarla en otra cosa, y entonces dentro de la legalidad está la ilegalidad". (Sostenedor Municipal, Jefe DEPROV 8).

"Entiendo que hay incluso una de las leyes, ya no recuerdo cuál de las subvenciones, que permite adelantos de subvenciones y de hecho las desvinculaciones o los retiros también por ley pueden ser cargados a una especie de crédito contra tu propia subvención […] por ejemplo, […] hay municipios que tienen 200 maestros que están en edad de jubilar y que no se han jubilado, entonces es cosa de multiplicar, 200 maestros por un bono de 21 millones, empieza a sacar las cuentas, claro son recursos que los municipios no tienen, entonces empeñan recursos futuros, a propósito que tienen

un régimen de 4 años, y por lo tanto, muchos de ellos lo ven con holgura endeudarse hacia los alcaldes de los periodos siguientes". (Sostenedor Municipal, SEREMI 3).

En el caso de los sostenedores particulares subvencionados individuales, y de menor tamaño, éstos manifiestan como práctica común el uso de recursos financieros personales cuando existe la necesidad de suplir imprevistos, realizar pequeñas inversiones, o cubrir déficits operacionales inesperados. Estos dineros generalmente son restituidos en el corto plazo, una vez que se obtienen los recursos públicos esperados. Los mecanismos de funcionamiento de estos "préstamos internos" son variados, tanto en su monto como en su formalidad, habiendo casos en que se firma un mutuo ante notario, y otros en que el traspaso del dinero se realiza de manera informal.

"Es algo que se hace internamente, tenemos plata nosotros mismos, entonces inyectamos plata y después cuando llega la subvención yo la saco y me la devuelvo. Hacemos como un préstamo pequeño de un mes. Por ejemplo, faltará un millón de pesos para regular. El 2 es cuando se tienen que pagar las cotizaciones, entonces si no pagamos las cotizaciones no podemos sacar el formulario y si no sacamos el formulario, no lo podemos mandar a la Superintendencia entonces al otro mes no nos pagan. Entonces, obligado si o si a de alguna manera, a veces sacamos un crédito o avance, y pagamos, y apenas llega la subvención lo primero que sacamos es la plata que colocamos. Pero lo dejamos todo en la misma corriente. En el ingreso se le coloca el número y en el ingreso se le hace el comentario de que sacó por el préstamo". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 1).

En cuarto lugar, los sostenedores particulares han recurrido a la banca privada, sea a través de leasing institucionales o créditos a título personal o institucional, los cuales se han utilizado principalmente para la compra del terreno donde se ubica el establecimiento o proyectos de infraestructura mayor que no son financiables por medio de la fórmula de financiamiento vigente. Cuando se accede a estos créditos, la deuda pactada se va pagando progresivamente con los ingresos provenientes de la subvención general.

A pesar de lo anterior, los entrevistados reconocen que la utilización de la banca privada como fuente financiamiento se ha debilitado durante el último tiempo, siendo cada vez más difícil acceder a dichos recursos, situación que atribuyen a la promulgación de la ley de inclusión y a la incertidumbre financiera que esta provoca, sobre todo por la exigencia que impone respecto al traspaso de los inmuebles que generalmente son utilizados como garantía para dichos préstamos. Algunos entrevistados señalan que incluso han visto restringida la obtención de cuentas corrientes.

"Ahí por ejemplo lo que hicimos en un colegio en [nombre de municipio], que cuando tuvimos que construir todo un pabellón nuevo, se financió una parte con crédito, por un leasing. Esa deuda la tenemos hoy día en nuestro balance, es un leasing que estamos pagando. Se paga con la subvención general. Y si quisiéramos pensar en un nuevo colegio, claro. La única forma de que la red puede crecer con un nuevo colegio es pedir una plata a un banco o recibir donaciones, porque no tenemos una subvención para nuevos colegios, para construir infraestructura en nuevos colegios". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 2).

"Hoy día tú le golpeas la puerta a los Bancos y los Bancos no te van a pasar plata hasta que esta cuestión esté clara". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 3).

"Para nosotros acceder como corporación, dentro de todo el lio que fue (problemático) poder tener cuenta corriente. Un problema que fue casi imposible, tuvieron las chiquillas que ir a [nombre de municipio] … a [nombre de municipio] tuvimos que ir a gestionar la cuenta corriente, porque como dato nos dijeron que ahí habían abierto una cuenta corriente para una sin fin de lucro. Y partimos a [nombre de municipio], después de hacer todas las gestiones aquí en [nombre de municipio]. Porque éramos sin fin de lucro. Pero resulta que nosotros para tener los recursos y hacer la transferencia, teníamos que tener una cuenta, porque cómo le íbamos a pagar a los profes, y no…porque los colegios para los bancos no son crediticios, porque si se acaba el colegio o si no pagamos el gasto, cómo queda el banco ante el público, si embargan al colegio. Esa era la razón principal de por qué no nos daban crédito, aparte de ser sin fin del lucro". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 2).

TRASPASO CRUZADO DE FONDOS

En el caso del sector municipal se observa otra práctica compensatoria para hacer frente a los inconvenientes financieros, la cual se podría describir como el otorgamiento de préstamos cruzados de carácter informal, es decir, movimientos de dineros de una cuenta a otra para cubrir un determinado gasto, los que posteriormente son restituidos en la cuenta original. Esto es posible en la medida que existe un flujo de recursos que permiten cierto grado de liquidez, sobre todo en momentos en que se producen desajustes financieros y los recursos disponibles para un determinado fin se vuelven insuficientes para solventar los gastos comprometidos. Esto se podría identificar como una situación de déficit temporal y la solución de los préstamos cruzados es visto como una ventaja en la medida en que previene a los sostenedores de adquirir deuda externa con instituciones financieras. La magnitud de estos préstamos, por su parte, depende directamente de la situación financiera del sostenedor.

"La subvención escolar es insuficiente para poder sostener los colegios. Por ejemplo, nosotros mensualmente recibimos de subvención $3.400 millones, y el pago solo de remuneraciones son $3.800 millones. Por lo tanto, todos los meses nosotros cargamos de otras cuentas, tenemos que sacar de otras cuentas, pedir prestado para poder pagar las remuneraciones. Cuando nos llegan mayores fondos, nosotros ponemos nuevamente las cuentas, pero es sacar permanentemente de otras cuentas para poder cubrir solamente los sueldos, los sueldos con la subvención escolar y que debiera estar absolutamente claro, la subvención para los sueldos, pero no es así, son $400 o $300 millones mensuales en déficit, $200 millones. El endeudamiento el día de hoy por esto mismo, ayer hice una exposición a los directores, son $5.300 millones que nosotros debemos a otras cuentas, no le debemos ni al banco, ni a los contratistas". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 8).

En el caso particular subvencionado, estos préstamos suelen ser solicitados a la administración central de la red de colegios y, cuando se trata de establecimientos únicos, generalmente es el mismo sostenedor quien aporta los recursos faltantes. La dinámica en cuestión, al igual que en el sector municipal, busca resolver problemas de liquidez en momentos específicos del año escolar, manteniendo una postura de balance financiero en el largo plazo para así culminar el año escolar sin una situación de déficit como consecuencia de estos traspasos.

"O, por ejemplo, este es nuestro presupuesto y sabemos que tal mes vamos a recibir menos; entonces ya sabemos que este mes la fundación tiene que suplir $8 millones para este mes, para el funcionamiento del mes. Pero sabemos que a lo largo del año eso va a terminar balanceado". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 9).

"No pero uno se maneja, tu manejas la caja, uno administra, no he tenido inconveniente, nunca he tenido un inconveniente de decir no tengo recursos SEP para… puedo llevar un cierto déficit digamos de 3 millones, 4 millones, máximo he visto alguna vez 10 millones en un mes, que evidentemente lo he financiado yo entonces, pero luego después se va a compensar". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 4)

DIMENSIÓN DE EQUIDAD Y REDISTRIBUCIÓN

La fórmula de subvenciones vigente en Chile da cuenta de una distribución de recursos que responde a los conceptos de equidad horizontal y vertical. A continuación, se procede a analizarla profundizando en la evaluación que hacen los sostenedores respecto a los criterios utilizados para otorgar un financiamiento diferenciado a aquellos estudiantes cuya situación lo amerita, y a los mecanismos prácticos de redistribución que ellos implementan para compensar sus déficits y/o para equilibrar financieramente los establecimientos bajo su alero.

VALORACIÓN DE LAS SUBVENCIONES ORIENTADAS A PROMOVER LA EQUIDAD

En el capítulo I se describe el desarrollo histórico que ha experimentado la fórmula actual de subvenciones y cómo, a través del tiempo, ésta ha ido incorporando criterios de equidad orientados a otorgar un financiamiento diferenciado en aquellos contextos en que las necesidades del estudiante, o del entorno, así lo ameritan. Dichas consideraciones de equidad son las que han dado origen a subvenciones específicas como por ejemplo la subvención escolar preferencial (SEP), la asignación del programa de integración escolar (PIE), o las subvenciones asociadas a la ubicación geográfica del establecimiento (ruralidad y zona extrema).

Estas subvenciones tienden a ser valoradas positivamente debido a que visibilizan ciertas problemáticas que anteriormente no eran consideradas por el sistema de financiamiento escolar, y entregan recursos de manera directa para compensar los desafíos que ellas involucran, buscando así un aseguramiento equitativo de la calidad.

Cabe mencionar que lo anterior no involucra la necesidad de que para cada problemática distinta haya una subvención diferente, por el contrario, como se discute más adelante en la sección de administración, la fuerte carga de tareas que afecta actualmente a los sostenedores y a las escuelas se debe, en gran medida, a las exigencias que implica la administración las diversas subvenciones y asignaciones. Este es un aspecto que complejiza la operatividad del sistema y que los sostenedores desearían poder atenuar.

"… entonces lo que ha sucedido entre el noventa y ahora, es que tú fuiste agregando a una base conceptual que era este subsidio de la demanda, le fuiste agregando asignaciones, leyes específicas, ya sea por la vía de las negociaciones que se hacían con el colegio de profesores, o ya sea por la vía de definiciones de carácter más estructural como fue el PIE y como fue la subvención preferencial, entonces esta lógica que en el ministerio es tan comentada en el árbol de pascua, en la estructura de financiamiento se da mucho y insisto, hace que tenga una estructura de financiamiento que sea rígida, poco fluida y que no conversa con la realidad. O sea, yo creo que tendría que ser Superman el parlamentario que lograse explicar toda la lógica de la estructura porque cada cosa se ve parceladamente, entonces no hay una mirada conjunta, ese es un gran, gran problema que hay. Y por otro lado eso te entorpece que el foco tú lo pongas donde tienes que ponerlo, en la buena gestión y en la buena administración. Cuando tú tienes sistemas de tan alta complejidad en este nivel, terminas generando un gasto de energía, de recursos, muy fuerte en el control de gestión". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 4).

La subvención de piso rural es una de las subvenciones que promueven la equidad del sistema y que recibe una valoración positiva de parte de los sostenedores, quienes consideran que los montos que esta asigna facilitan el funcionamiento de escuelas en zonas rurales aisladas. Ese tipo de establecimientos generalmente cuentan con una matrícula baja, o en descenso, que podría ser insuficiente para obtener los recursos se subvención necesarios para asegurar el financiamiento de la operación.

"Tenemos claro lo que es la subvención normal, las platas SEP, tenemos claro otro tipo… porque en el caso nuestro en las tres comunas chicas aquí por una situación bien especial uno podría pensar que los DAEM de [nombre comunas], en algunos casos tendrían menoscabo con respecto al recurso económico dado que con dos alumnos no se financia la escuela, por lo tanto lo que hace el Ministerio es poner un piso rural que se paga aproximadamente por dieciséis alumnos la cantidad a objeto que no tenga perdida con respecto aquello" (Sostenedor Municipal, SEREMI 2).

Relacionado también con la condición de ruralidad, algunos sostenedores municipales y particulares subvencionados, que no han sido beneficiados por esta subvención, expresan su preocupación respecto a los criterios utilizados en su definición. En el sector subvencionado surge una queja particular relacionada con el acceso al beneficio de movilización rural. Declaran no poder participar en los fondos que destina el gobierno para transporte escolar por estar clasificados como establecimientos urbanos cuando, de acuerdo a su percepción, ellos operan en lugares que en la práctica reúnen todas las condiciones de ruralidad y en los cuales el desafío de la movilización pone en juego la asistencia de los alumnos, y por consiguiente, la estabilidad de los ingresos del establecimiento. Quienes acceden al beneficio de transporte, en cambio, tienen una opinión y valoración positiva, reconociendo el gran apoyo que dicho recurso les significa.

"El piso rural ha sido un tremendo apoyo para las escuelas, pero por la forma en que se dio ese marco normativo, esa norma, quedaron establecimientos educacionales, fuera de ella que hoy día tienen una condición de alta vulnerabilidad y de ruralidad y no pueden acceder" (Sostenedor Municipal, SEREMI 6).

"Entonces nosotros acá, a pesar de que tú ves que es una comuna 100% rural, no todas nuestras escuelas reciben la asignación de ruralidad, reciben solamente aquellas que están más allá de cinco kilómetros de la zona urbana. Entonces donde está el municipio es la zona urbana, entonces esta

no percibe, hay otra que está más allá, entonces al final reciben tres escuelas de siete establecimientos, el tema rural". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 5).

"Entonces yo siento que ahí el Ministerio, de repente los recursos, debería apoyar a estas escuelas. Mira el tema del bus, hay un subsidio para movilización rural, pero nosotros no somos rurales para el Ministerio, ¡sin embargo esto es puras parcelas! No, porque el hecho ya que la calle esté pavimentada, ya no es rural". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 14).

"Ahora, dada la realidad de las escuelas rurales, nosotros necesitamos ir a buscar a nuestros niños a las casas; nuestra escuela rural está aquí y nosotros tenemos un radio de 10 km donde vamos a buscar niños. Eso en este minuto está auspiciado por el ministerio de transporte. Nosotros postulamos a un concurso que tiene el ministerio de transporte que son las platas espejo del Transantiago, y ese es el que nos ayuda en el fondo con 5 furgones que nos van a buscar a todos los niños. Si es que no tuviésemos eso, el resto es imposible sustentarlo". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 8).

Otra subvención que se ubica en esta misma categoría es la SEP, que como se menciona en las secciones precedentes, significó una fuerte inyección de recursos en el sistema para compensar la situación de alumnos provenientes de contextos más desaventajados. En la actualidad, y cuando se van a cumplir 10 años desde la creación de esta subvención, los sostenedores hacen un balance positivo de los recursos entregados y las mejoras de equipamiento y apoyos que ello significó para el establecimiento, pero al mismo tiempo surgen cuestionamientos sobre la posibilidad de flexibilizar sus usos a fin de ayudar a compensar los déficits existentes en el sistema.

"Nuestros colegios son distintos, desde el 2008 para atrás, son distintos, tienen más medios, o sea son mejor asistidos los colegios. Tienen más recurso humano que es colaborativo del tema que tiene que ver con los aprendizajes, porque antes las escuelas hacíamos clases no más y nada más, y ahora no, tienen las personas que necesitan porque hoy día también el niño es distinto, no son los mismos niños de hace años, no se po, son épocas, son tiempos también". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 1).

Finalmente, los recursos del Programa de Integración Escolar (PIE) también surgen en la conversación con los sostenedores cuando se aborda el tema de la equidad de la fórmula de financiamiento. Al respecto, se aprecia cierta cautela por parte de los sostenedores particulares subvencionados al momento de decidir sobre su incorporación al PIE. Entre las razones que justifican su abstención se encuentra, a juicio de ellos, el hecho de que los recursos adicionales que entrega esta subvención no compensan los costos que involucran los requisitos del programa. Este análisis de costo-beneficio es lo que ha primado entre quienes se han mantenido al margen de solicitar esta subvención. Además, se critica una discrepancia entre los requisitos que establece el MINEDUC y lo que realmente sucede en las escuelas en cuanto al máximo de alumnos con necesidades educativas especiales en aula, cifra que según comentan los sostenedores, suele ser más alta en la práctica que lo que establece la normativa. Finalmente, cabe dar cuenta que el PIE también se vincula a otros obstaculizadores, como la falta de infraestructura o de recursos humanos para la incorporación del programa, la percepción de los desafíos a nivel de la gestión que la participación en éste involucra o la desinformación acerca de este tema que se identifica en algunos entrevistados.

"Lo que permite la ley, pero que no es real. Si ustedes me preguntan por un tema de financiamiento que me parece que es rígido, que hay que modificar, y que son un cacho finalmente a pesar de que son una ayuda es el PIE. Porque te permite ciertos gastos que son restringidos, por otra parte, tú tienes que tener profesional acorde a las evaluaciones de diagnóstico que tienes, y además está esta lógica de todo el trabajo administrativo asociado a estos diagnósticos transitorios y permanente, sabiendo que tú tienes mucho más en un curso (…) Es que necesitaríamos más profesionales, y no nos da. Digamos, las exigencias del ministerio versus la plata que te dan del PIE yo creo tú la puedes cuadrar, el punto es que con eso tu no das respuesta a las necesidades del colegio". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 9).

"¿Les interesa ingresar al PIE? No tenemos infraestructura, no tenemos posibilidad. Ese es nuestro tope, el tema de poder tener un espacio. Tenemos acá una sala de psicopedagogía pero es pequeña, permite la atención de 5 niños. es chiquitita. ¿(Tener PIE) es una idea o está en un plan…? Hay que construir y construir en altura y no tenemos espacio, tampoco nos podemos ampliar por abajo…entonces, complicado poder invertir tanto en infra, para poder tener esto otro, si apenas podemos tener lo que tenemos y mantenerlo de manera digna. A veces tener más personal también, porque nosotros hacemos prácticamente todo. Somos el circo pobre. Hacemos todo, hasta ir a comprar vamos nosotras. Tenemos dos auxiliares y hacen sus cosas". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 2).

"Es que necesitaríamos más profesionales, y no nos da. Digamos, las exigencias del ministerio versus la plata que te dan del PIE yo creo tú la puedes cuadrar, el punto es que con eso tu no das respuesta a las necesidades del colegio". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 9).

MECANISMOS DE REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Las secciones precedentes de este informe han contribuido a conocer las percepciones y opiniones de los sostenedores respecto el funcionamiento de la actual fórmula de financiamiento escolar, en particular, lo relacionado con la disponibilidad de recursos y su capacidad para responder de manera efectiva y oportuna a las necesidades de los establecimientos. En esa misma línea, lo que se ha podido apreciar es que existe una fuerte preocupación por la insuficiencia de dineros, situación que los sostenedores han enfrentado no solo mediante la búsqueda de otras fuentes de ingreso como ya se ha descrito, sino también a través del desarrollo de estrategias de planificación o distribución que les permitan maximizar los recursos disponibles, siguiendo las exigencias y límites que impone la normativa para el uso y administración de estos mismos.

MECANISMO DE REDISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN EL SECTOR MUNICIPAL

Debido al mecanismo de pago de las subvenciones, el sostenedor, en su calidad de administrador de estos dineros, ejerce funciones y toma decisiones que hacen posible la distribución de los recursos entre los

establecimientos bajo su jurisdicción. Estas asignaciones se realizan con distinto nivel de autonomía dependiendo de si se trata de recursos de subvenciones o si corresponde a aporte municipal y FAEP.

Esta sección muestra que el funcionamiento del sistema de financiamiento es sensible a aspectos exógenos a su diseño relacionadas a aspectos simbólicos, y en algunos casos, a recursos micro políticos presentes en la gestión local. Esto genera una dinámica de trabajo entre los municipios, los establecimientos y los DAEM/Corporación, que incide en los mecanismos de redistribución de los recursos más allá de los determinados por la fórmula.

Rol del DAEM/Corporación en el proceso de distribución de recursos hacia los establecimientos

Si bien se podría asumir que la redistribución de recursos de subvenciones está predeterminada en tanto el cálculo de los montos se realiza por escuela según su matrícula y niveles de asistencia, en la práctica la determinación del gasto en cada establecimiento está determinada por decisiones que se toman al nivel de la corporación o DAEM. El grado en que los recursos se redistribuyen de un establecimiento a otro, y el proceso de toma de decisión acerca del uso de los recursos varía según el origen y las reglas que regulan su utilización. Así, son más susceptibles de redistribución entre establecimientos la subvención general, los aportes municipales y el FAEP. Recursos como la SEP y el PIE, en cambio, se utilizan mayoritariamente en los establecimientos a los que fueron destinados a través de la fórmula de subvenciones.

En el caso de subvenciones como la SEP cuya regulación no permite la redistribución entre establecimientos de una misma red, en general la planificación del gasto suele realizarse en primera instancia en el establecimiento, y luego es sometida a un proceso de validación donde el actor municipal provee un apoyo técnico, asegurando que los dineros se ejecuten de manera correcta, es decir, de acuerdo a las necesidades de la escuela pero también dando cumplimento la normativa que rige dicha subvención.

> *"En lo que tiene que ver con el uso de los recursos SEP eso lo define en 100% el director, ¿ya?, de hecho nosotros cuando contratamos algunos programas a nivel comunal, quienes definen, quien ejecuta son los directores, nosotros hacemos presentaciones de las empresa y dice: "Mire, yo esto", y lo que escoge la mayoría de los directores es lo que se hace, aquí estamos, por ejemplo estamos trabajando con [nombre de ATE], pero ellos toman la decisión en cuanto al uso de los recursos. Entonces también hay un uso de los recursos por parte de los directores y ellos se involucran y participan en esto".* (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 5).

> *"Los establecimientos lo confeccionan (el gasto SEP), nosotros le damos las orientaciones económicas, lo ven los clasificadores de los presupuestos y los cercioramos en conjunto".* (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 1).

> *"Los gastos los definen los establecimientos, lo definen claramente los establecimientos de acuerdo a las acciones que tienen en el programa de mejoramiento educativo. El proceso acá ingresa a la unidad técnica pedagógica, donde le dan el visto bueno que concuerda con el plan de mejoramiento y nosotros procedemos a hacer la compra, la adquisición o la contratación".* (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 1).

"La planificación de eso nace en cada establecimiento, entonces cada establecimiento me dice: "Mire, sabe, yo esto es lo que voy a requerir para este año", eso se transforma a plata, en dinero, y quien da la aprobación finalmente es desde acá, desde la dirección de educación, se dice de repente sí, no, en fin". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 5).

En el caso de la subvención general, de los recursos FAEP, o aportes municipales, la decisión sobre el gasto recae principalmente sobre el DAEM/Corporación, con grado variable de participación de los directores de escuela según la comuna. Se advierte en general una baja participación de los directores en este proceso, aunque existen también instancias de carácter informal en las cuales los directores se acercan a los municipios para solicitar algún tipo de consideración en la asignación de estos recursos.

"No (participan) mucho, y por qué, porque ellos tienen claridad que no se financian, la mayoría de los colegios nuestros no se financian, por la asistencia, entonces qué responsabilidad les damos a ellos, que generen mejoras en el tema de la retención de los alumnos, en la asistencia de los alumnos, de hecho ellos han presentado proyectos comunales respecto de hacer un plan comunal de mejorar la asistencia, pero no hemos tenido mucho éxito, entonces ellos hoy día no intervienen mucho, cómo intervienen, intervienen cuando socializamos nosotros sus déficit, lo que gastan en agua, lo que gastan en luz" (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 7).

"(Participan) Muy poco. En los FAEP nada, nada" (Sostenedor Municipal, SEREMI 7).

Todo lo anterior deja en evidencia que las definiciones de gasto en el sector municipal involucran aspectos de gestión financiera aportados por el DAEM/Corporación y aspectos de la gestión técnica pedagógica aportados por el establecimiento. Los aspectos de gestión financiera que los sostenedores comentan ajustar con mayor frecuencia son solicitudes de compra por sobre el presupuesto disponible; gastos excesivos en ítems que no cuentan con justificación adecuadas; y pertinencia del gasto respecto a las normativas e instrumentos de gestión correspondientes.

"Por un tema de que ellos no se ordenan en lo que tienen que gastar, ellos piden, piden, piden, mandan memos y que necesito esto y esto, y de repente… bah, están sobrepasados, entonces nosotros le decimos que no pueden pedir más y lo pidieron todo por ejemplo en marzo y queda todo el año po, entonces…". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 2).

"De acuerdo a lo que necesite el profesor, el profesor encargado va solicitando. Nosotros vamos filtrando, como el caso que te contaba, si me pide 40 empanadas para 5 niños yo no le puedo aprobar eso". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 2).

"…Ella es el filtro de las solicitudes de pro-retención, ella ve el filtro, ella todo lo que llega yo se lo derivo a ella, ella lo revisa, lo coteja, lo ve bien si cumple el requisito, es para el fin, abarca más o menos la cantidad de niños que están y ahí si pasa, compra". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 7).

"Bueno tienen que verlo con la encargada SEP que está a nivel central, además hay un encargado SEP que está a nivel local, cualquier modificación que se quiera hacer tiene que tener el visto bueno de la dirección de personas, de la dirección de finanzas, y con respecto a los gastos todos tienen que estar debidamente justificados, de partida tienen que estar en el plan de mejoramiento

educacional, en el PME que se llama, si no está ahí es súper difícil que se pueda hacer algo, porque va a ser un gasto rechazado". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 3).

"Claro, pero yo decido fuera de mí, defino como contribuyente porque me enojo, me molesto, pero cómo voy a comprar, cómo vay a comprar esas cuestiones, entonces ahí yo tengo un criterio para poder definir y además cuando yo digo no, no lo voy a comprar y no lo voy a comprar y yo no pago y no firmo nada" (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 8).

Además de realizar la evaluación de la pertinencia del gasto, los sostenedores también implementan iniciativas concretas de redistribución de recursos entre los establecimientos, sobre todo en aquellos casos en que un mismo sostenedor administra simultáneamente escuelas con déficit y otras con superávit de recursos. La existencia de estos traspasos de dineros obedece a una lógica de redistribución solidaria, generalmente beneficiando a aquellos con matrícula baja que enfrentan dificultades financieras y que requieren recursos adicionales porque la subvención general les resulta insuficiente para sostener su funcionamiento.

"Pero la subvención general no, porque nosotros tenemos colegios que no tienen matrículas y con lo que reciben por subvención no financian ni el gasto mínimo, tenemos escuelas con 9 alumnos, claro entonces la administración de la subvención permite que sea un sistema global, digamos, respecto de la administración, entonces no hay una planificación escuela… o sea no podríamos hacer una planificación escuela por escuela porque si no algunas tendríamos que cerrarlas". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 6).

"En septiembre, o agosto más o menos tuvimos emergencia en los colegios rurales, pero como son colegios rurales, la subvención que reciben es muy poca, entonces hicimos un decreto donde juntamos todas las subvenciones que eran subsidiarias, todos los saldos de todos los colegios y se fue en ayuda en este colegio [nombre de colegio] que tuvo problemas en los gimnasios" (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 6).

Este mecanismo es común y permitido por la normativa que rige la subvención general, sin embargo, también se observan lógicas redistributivas en subvenciones que están directamente asociadas a los establecimientos, como es, por ejemplo, la SEP. Una de las herramientas que facilita esta redistribución son los recursos destinados a administración central que autoriza la SEP y que corresponden a un 10% del total de los ingresos SEP de cada escuela. Estos dineros suelen ser utilizados para la contratación de servicios que no solo benefician a los establecimientos que poseen convenio de igualdad de oportunidades, sino más bien a cualquiera que se encuentre bajo el alero de un mismo sostenedor y que pudiese requerir de dichos servicios; este podría ser, por ejemplo, el caso del personal de apoyo psicosocial que podría trabajar contratado a nivel central, pero prestando servicios en más de un establecimiento. Por otra parte, también se observa que ciertas administraciones locales preferirían no solicitar ese 10% a los establecimientos que enfrentan mayor complejidad en su administración financiera para así promover la inversión de dichos dineros en la búsqueda de soluciones a otras necesidades.

"Tratamos eso, de ser solidarios en esta red, porque por ejemplo hay escuelas que tienen muy poca matricula pero son necesarias porque son una corporación municipal de derecho social, o sea nosotros ponemos el énfasis en lo social […] atiende lo que es el centro penitenciario femenino y juvenil, […] ahí tenemos un psicosocial, ellos no tienen SEP, porque es educación de adultos, por lo

tanto no tienen PME ni SEP, entonces ellos tienen que moverse con la subvención escolar y lo que quede para poder fortalecer ese colegio. ¿Qué es lo que hacemos nosotros? Nosotros les instalamos un psicosocial, el psicosocial de las escuelas se financian con la SEP" (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 8).

"Inclusive más, el jefe del DAEM, en un acto solidario, hay escuelas chiquititas, tenemos escuelas de 40 alumnos, le quitamos el 10% es como sacarle la plata al cura, una cosa así, entonces es una cuestión también que el jefe del DAEM ha sabido manejar en forma solidaria y poder hacer rendir a todas las demás escuelas el por qué. Una cosa es tener una escuela que le entran 500 millones al año y otra escuela que le entran 13 millones al año, entonces eso también es compensado, el tema del 10% es un tema discrecional, se puede ocupar o no se puede ocupar, de una o de todas las escuelas". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 1).

Respecto a la redistribución, los sostenedores expresan que los recursos provenientes de la SEP son excluidos de esta práctica –excepto por el 10% de administración central-, y son asignados de manera proporcional respetando el monto global calculado por el Ministerio de Educación para cada escuela según su población beneficiaria, entiéndase estudiantes prioritarios y preferentes.

"Porque eso viene establecido previamente, o sea lo que ingresa a cada establecimiento es, yo sé que el colegio x, que tiene setecientos niños que son prioritarios, voy a recibir de acuerdo a ese, el ingreso anual o el ingreso mensual en este caso que es la información real que tengo, un ene, y eso es lo que proyecto" (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 4).

"Si, gastamos proporcionalmente a lo que ellos reciben, y también apoyamos proporcionalmente de acuerdo al déficit, porque si ellos tienen déficit y yo tengo 1200 estudiantes o tengo 350 la diferencia es… igual hay déficit, pero lo que me toca a mí por cubrir es distinto, entonces trabajamos la distribución de los recursos de acuerdo a la realidad de cada establecimiento, lo contextualizamos, digamos, el gasto y también contextualizamos el recurso este adicional que hay que poner para suplir el déficit". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 7).

"De los años anteriores sí tuvieron problemas, por ejemplo, en una escuela se compraron quince impresoras y son quince alumnos, era obvio que no puede haber una impresora por alumno, entonces nosotros tomamos las impresoras, hablamos con el encargado de la escuela y haremos lo siguiente: Se va a ocupar el dinero de su SEP pero los insumos van a ser distribuidos en todas las escuelas y en todos los lugares donde se necesite algo, por tanto si el necesita un psicopedagogo él ya no participa en ese gasto, se agrega a otra escuela y ahí vamos jugando ahí" (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 2).

Finalmente, se debe mencionar que la redistribución solidaria en algunos casos también tendría un doble rol al ser utilizada como una herramienta para alcanzar niveles aceptables de ejecución de los recursos de la SEP y así cumplir con los requisitos establecidos para la renovación de los convenios.

"Ya, lo que pasa es que nosotros tenemos subvención del municipio que nos da mensual como doscientos treinta millones, del FAEP doscientos millones que es para construcción, la SEP para los niños y el PIE igual tiene una subvención que es para niños con problemas, entonces cuando se acaba la SEP nosotros empezamos a jugar. Como ya tenemos una claridad clara de las cuentas, entonces podemos ser solidarios con otras escuelas, ¿Se te acabo tu SEP? Bueno, te compramos,

total… si al final siempre sobre plata. Ahora en diciembre recién llegó un camión lleno de cosas que compramos para distribuirlas y justificar el gasto". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 2).

Rol de los Municipios en el proceso de asignación de recursos a DAEM/Corporaciones

Existen mecanismos de distribución de recursos desde los municipios hacia los DAEM/Corporaciones. Se trata aquí de la distribución de los dineros de fondos municipales que son destinados a apoyar la administración de la educación a nivel local. Este apoyo es discrecional, y por lo tanto es susceptible de grandes brechas dependiendo del nivel de recursos financieros que maneja la comuna, y también según el acuerdo que haya tomado en esta temática el Concejo Municipal a través del PADEM. Las siguientes citas muestran ejemplos que dan cuenta tanto de la forma en cómo se dan estos apoyos como de la forma en que se solicitan, además de evidenciar que son recursos que buscan subsanar déficits generados por la insuficiencia del financiamiento proveniente de la subvención general.

"[El apoyo]… surgió desde una conversación de ver el caos que había en educación, que no habían recursos y que el municipio tampoco iba a pasar recursos, entonces se hizo un concejo en el cual se habló de apoyar a educación por lo menos con $1000 millones a través de un leaseback que fue aprobado, verdad, tiene hartos requisitos, un leaseback no te lo aprueban de un día para otro, se demora como un año porque eso se hace con un banco y tienes que tener todo un tema, un prontuario bien calificado para que te lo aprueben, y acá después de muchos meses, como 8-9 meses se aprobó y esas fueron las transferencias que ellos nos hacían". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 7).

"Bueno, el aporte municipal tú lo solicitas cuando elaboras tu PADEM, que es el plan anual, entonces dentro de tu PADEM está inmerso todas las líneas que tú quieres hacer en educación y también está el presupuesto, que es el que formulo yo, entonces tu cuando subes a concejo, vas a exponer el PADEM y por ende expones también tu presupuesto y si te lo aprueban, te aprueban el aporte municipal. O sea el aporte municipal en este caso sirve para financiar aquellos cinco establecimientos que no se financian (…) Nosotros presentamos este proyecto, el concejo municipal nos invita, explicamos el PADEM, hablamos de nuestros objetivos estratégicos que van, lo que se va a hacer en las escuelas, explicamos el por qué estamos pidiendo esa cifra y obviamente el concejo está en la libertad de aprobarnos, de recortarnos, de condicionarnos los recursos, pero al menos en este municipio los últimos ocho años hemos tenido un gran apoyo del cuerpo político por lo tanto han sido aprobado todos estos recursos". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 5).

"De negociación de la corporación con el municipio, hay una transferencia que se vota siempre en el concejo municipal y que hoy día más que a educación como una manera de ir organizándonos también con los fondos, lo que entrega el municipio hoy día, salvo algunas transferencias muy específicas, está orientado a administración central, de manera de limpiar también lo que llega a educación, lo que llega por la vía transferencia. Entonces la transferencia hoy día es para la administración central". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 4).

"O sea nos vamos endeudando, claro y después hay que ir recurriendo a por ejemplo, los fondos propios, a transferencias municipales y eso si uno solicita una transferencia municipal no te la aprueban de un momento a otro, o sea hay que ir a los concejos, hay que poner tabla, hay que ir a

presentarlo y empiezan a correr los días del mes, si tú te endeudas porque vas a pagar el sueldo y después que te llegue este fondo donde lo puedas conseguir y etcétera". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 8).

Si bien el PADEM cumple un rol central en la organización del proceso de distribución y entrega de recursos municipales, este es un proceso que se va modificando a lo largo del año según las necesidades adicionales de recursos. Acá se pueden encontrar, por ejemplo, cualquier tipo de emergencia que demande dineros de manera inmediata para efectuar reparaciones y que, por su condición de evento inesperado, no haya sido incluido en la planificación inicial.

"Generalmente cuando nosotros no tenemos recursos lo vamos solicitando, pero generalmente se hacen 3 o 4 veces al año. Por ejemplo, no tenemos recursos para cubrir 2 o 3 meses y dicen "son $300 millones, vamos a entregar $100 millones mensualmente". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 2).

"Es discusión del presupuesto, de vez en cuando se discute el presupuesto y también existe la posibilidad que durante el año el concejo municipal apoye una si es que se otorga la justificación adecuada … lo que pasa es que una vez al año se define en el presupuesto cuánto va a ser el aporte municipal de la corporación y durante el año puede que existan nuevas transferencias, por ejemplo, si hay una negociación sindical o si hay algún tipo de emergencia o algo por el estilo, se puede solicitar una transferencia adicional". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 3).

Otro aspecto relevante en el proceso de redistribución de recursos tiene relación con el rol que juegan las capacidades de ciertos actores locales. A pesar de existir protocolos establecidos, los entrevistados reconocen la importancia de los contactos y las redes en la gestión cuando se trata de conseguir financiamiento adicional. Esto, si bien puede ser beneficioso para quienes logran acceder a dicho recursos, deja en evidencia un problema de inequidad debido a que las capacidades de los equipos locales no son idénticas, y con ello quedan en desventaja a quienes no poseen no las habilidades ni la red de contacto necesaria para elevar este tipo de solicitudes.

"Aquí de repente te llama el jefe DAEM y si muestra una actitud de escuchar, de asumir que es una responsabilidad de ellos, a veces también ha sido responsabilidad nuestra, hay situaciones en las que paso algo en particular, o simplemente se cayó la plataforma, simplemente que hubo una situación, la pueden entender, yo igual diría, que igual es la mayoría, pero hay otros en que llama derechamente el alcalde y me golpea la mesa, "arréglame este entuerto, usted se llena la boca con la inclusión, y usted me está dejando sin subvención", uno o dos lo han hecho, no es la tónica, yo creo que la mayoría entiende y hay una buena disposición". (Sostenedor Municipal, SEREMI 6).

"No, nosotros no le prestamos servicio al municipio, no, no debiera ocurrir eso, no estoy diciendo que no ocurra en ningún lado, pero no debiera ocurrir eso, sería muy raro, pero hay partes donde si efectivamente la relación entre municipio y corporación es súper directa y a veces no correcta". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 3).

Finalmente, es importante mencionar que el proceso de distribución de recursos no se limita solamente a la entrega de dineros "frescos", sino que también incorpora ayudas o negociación en relación a otros temas, como el apoyo para nuevos proyectos o el apoyo en recursos humanos.

"De repente es un poquito complicado, si, de hecho ya tengo que presentar, empezar a hacer un informe para pedir lo que falta que es harto y viene todo un tema de atrás igual de cómo se establecía, de cómo se hacían los PADEM, de repente no se pedía lo que realmente era, así que ahí estamos viendo como lo vamos a hacer, pero por lo menos para terminar este año vamos a tener que pedir más recursos". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 6).

"Y obviamente hay algunas cosas que no podemos esperar que nos llegue el dinero para comenzar como es todo el estudio de proyectos, de infraestructura, de arquitectura y ahí la municipalidad no ha tenido ningún impedimento en financiar con recursos municipales adicionales todo lo que es estos costos de proyectos porque sin el proyecto no podemos presentarlo al FNDR entonces es como el huevo y la gallina, si no tengo el proyecto no tengo financiamiento, el proyecto lo tengo que financiar con recursos propios y ahí la municipalidad no ha tenido dificultades". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 4).

"De administración, bueno nosotros tenemos fondos propios, hay transferencias municipales para cubrir esos gastos y también de acá nosotros también podemos, porque por ejemplo, la gente que está acá en casa central, nosotros nuestro sueldo es de subvención escolar, porque yo por ejemplo, estoy en comisión de servicio de una escuela, yo gané un concurso y pertenezco a un establecimiento y mi RBD todo mi tema está allá, yo estoy en comisión de servicio, o sea a mí me siguen pagando por subvención regular y las profes que están acá también". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 8).

MECANISMOS DE REDISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR PARTICULAR SUBVENCIONADO

Al igual que en el sector municipal, los sostenedores particulares subvencionados redistribuyen recursos entre establecimientos de una misma red. Específicamente, se menciona que el mecanismo de redistribución consiste en apoyar financieramente a los establecimientos que enfrentan déficit debido a que su matrícula no genera una cantidad suficiente de ingresos vía subvención general para su operación. Así, los colegios más grandes de la red estarían subvencionando a los más pequeños a través de aportes financieros cuyo monto no es estable, sino que más bien se define de acuerdo con las circunstancias de los establecimientos y la situación financiera de cada uno de ellos.

"Más que fondo solidario, lo que se hace… se determinan…se sabe que hay ciertos colegios que van a ser deficitarios y más o menos sabemos el orden del déficit de esos colegios, entonces sabemos que todos los otros colegios tienen que aportar cierta subvención base. No hay criterio fijo en decir que el colegio XX va a aportar el 10% de su subvención base, no, no está definido en regla así, sino que puede ir variando año a año, porque puede que un año un colegio necesite ocupar toda su subvención base o incluso más pero ese año a lo mejor otro va a poder ser capaz de solventar ese déficit más el de estos colegios. Se hace como un pozo común, que no es inflexible en su determinación". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 2).

"El ser fundación nos permite; el colegio de [nombre de comuna], que es complejo, ese que tiene un solo curso por nivel, que no se financia, nuestro gasto por alumno (ahí) es el más alto, comparado con los colegios de la Fundación. Entonces el ser fundación -si tuviéramos un solo colegio no tendríamos cómo- pero el ser fundación nos permite, dentro del mismo RUT que son 8

colegios, poder hacer distribuciones. Y sí, efectivamente el colegio (nombre) o el colegio (nombre), que está en [nombre de comuna], tienen un nivel de gasto por alumno alto porque tienen más apoyo en distintos programas especiales que no tienen otros, que no lo necesitan tanto, entonces sí, pero es solo gracias a que tenemos varios colegios". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 7).

Por otra parte, formar parte de una red hace posible que los establecimientos manejen con mayor holgura cualquier retraso que se pueda provocar en la entrega de los recursos de las subvenciones. Esto facilita el funcionamiento de las escuelas y compensa temporalmente sus dificultades financieras.

"Para una red, como nosotros, eso hasta cierto punto es sostenible. Por ejemplo, en el caso del Liceo Bicentenario, nos pasó que nos debían como $240 millones en subvención base, que en el fondo igual eso viene a pagar las remuneraciones de los profesores. Pudimos aguantar todo este tiempo sin esos fondos, con el déficit enorme que nos generaba, porque como somos una red podemos, en el fondo tenemos la capacidad de decir ok, con la subvención base de otros colegios por ahora voy a poder pagar esto, pero después me la tengo que devolver. Pero claro, si es un solo colegio, que le deban el 30% de su subvención, se va, se va a la quiebra". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 2).

Los sostenedores en red de mayor tamaño, que suelen operar con superávit financiero, disponen de capitales de trabajo de respaldo que les permiten contar con seguridad en caso de problemáticas a nivel de la entrega de la subvención, contingencias o negociaciones sindicales, entre otros.

"Nosotros hemos logrado crear un capital de trabajo que por lo menos es la remuneración de un mes. El directorio puso como condición ir juntando plata para tener un capital que es de al menos una remuneración… Que es aparte de la caja que yo tengo….Es una medida de seguridad." (Sostenedor en red, urbano, tamaño mediano y grande).

"En la SEP apuntamos al 100% y en la base a un poco menos, porque siempre lo que hacemos es dejar un pequeño capital de trabajo porque imprevistos siempre hay. Llega a ser …lo que pasa es que, déjame calcular, deben ser unos 2% de la recaudación de la red de subvención base la dejamos para un colchón en caso imprevistos, desde que hubo rotura enorme de cañerías (…) a una negociación sindical y puede ser que el sindicato se ponga más duro y tengamos que poner más lucas sobre la mesa." (Sostenedor en red, urbano, tamaño mediano y grande).

DIMENSIÓN DE PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Esta sección busca, a partir de la experiencia de los sostenedores entrevistados, comprender cómo se lleva a cabo la planificación y administración de los recursos financieros que dispone un establecimiento y de qué manera las características propias de la fórmula de subvenciones inciden en dichos procesos.

Para ello se analizan tres aspectos centrales; en primer lugar, las situaciones que afectan la predictibilidad de la fórmula de subvenciones y el manejo que realizan los sostenedores para planificar su gestión financiera con el correspondiente grado de incertidumbre. En segundo lugar, se analiza de qué manera los establecimientos planifican y se adecuan a los aspectos más restrictivos y a la complejidad de la

fórmula. Finalmente, se presentan algunos hallazgos en relación al rol que juegan las capacidades técnicas de los equipos locales en la planificación y administración de los recursos, y cómo ello se relaciona con los niveles de equidad que asegura la fórmula.

DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS DE MANEJO DE LA PREDICTIBILIDAD DE LA FÓRMULA DE SUBVENCIONES

Uno de los principales desafíos que identifican los sostenedores de ambos sectores en lo que respecta a su gestión financiera tiene relación con la capacidad de predecir adecuadamente la suma de ingresos que recibirán mensualmente por concepto de subvenciones. La importancia de abordar el problema de la predictibilidad se debe a que el grado de certeza sobre los ingresos futuros es lo que finalmente permite que los sostenedores planifiquen en el mediano y largo plazo, que no estén sujetos a vaivenes externos y que cuenten con la seguridad financiera para la implementación de sus proyectos educativos en pos de una educación de calidad.

Si bien es posible generar estimaciones de ingreso a partir de la matrícula y asistencia promedio de los estudiantes, existen factores exógenos al sostenedor que pueden afectar dichas proyecciones y generar un grado de incertidumbre respecto a los dineros totales esperados. A continuación, se analizan cuatro factores que podrían incidir en esta inestabilidad y en el nivel de predictibilidad de la fórmula: (i) asistencia de los estudiantes; (ii); factores sociodemográficos y geográfico-territoriales (iii) factores políticos y; (iv) demoras administrativas por parte del MINEDUC.

ASISTENCIA DE LOS ESTUDIANTES

Como se describió anteriormente, la fórmula de cálculo de la subvención considera la asistencia a clases como uno de sus componentes principales, dato que multiplicado por el factor USE y valor USE correspondientes dan origen al monto de la subvención base. Conocedores del sistema y con la información histórica de sus registros de asistencia, los sostenedores de ambos sectores han desarrollado mecanismos de estimación de asistencia que en la gran mayoría de los casos alcanzan niveles de precisión bastante acertados.

La posibilidad y necesidad de realizar estas predicciones, sin embargo, deja a la vista dos aristas en cuanto a la consideración de la asistencia en la fórmula de cálculo. Por un lado, permite advertir que la asistencia no es tan impredecible como pareciera y que por ende su efecto en la planificación de los ingresos puede ser manejado por los sostenedores: las proyecciones se adecuan con precisión a lo que acontece en las escuelas. Por otra parte, deja en evidencia que los sostenedores trabajan con ingresos que efectivamente son variables a lo largo del año, con ciclos específicos de mayor ausentismo y por ende baja de ingresos, lo cual se vuelve problemático en un contexto en que la gran mayoría de los costos que enfrentan los establecimientos mes a mes son de carácter fijo y no pueden ajustarse de acuerdo con las variaciones de ingreso que provoca la asistencia.

Por otra parte, no debe omitirse el hecho de que, si bien existe un grado de predictibilidad respecto a la asistencia, ésta siempre se encuentra sujeta a factores exógenos que el sostenedor no puede vaticinar y que, de acontecer, generan desafíos mayores e incluso podrían conducir al establecimiento a un evento de déficit financiero. Esto último sería el caso, por ejemplo, de acontecimientos de carácter meteorológico que dificultan la asistencia de los niños, situaciones de salud que adquieren mayor complejidad y duración o que afectan a un número considerable de estudiantes, y eventos familiares inesperados como por ejemplo la movilidad de los padres por situaciones laborales, entre otras cosas.

Sumado a lo anterior, la prevalencia de estos eventos no necesariamente se distribuyen equitativamente. Como se expone en la sección sobre variabilidad del ingreso, los sectores vulnerables, por ejemplo, presentan mayores dificultades para conseguir una asistencia regular de sus estudiantes comparados con escuelas con un menor nivel de vulnerabilidad.

> *"A ver, prekínder-kínder son con suerte 80% de asistencia, pero si tú vas al primero básico en adelante, 92%, 93%, todo se recupera para arriba. Entonces pensamos que es un trabajo con el mismo apoderado de prebásica que de repente son como aprensivos, dice "oye se va a enfermar… y no solo eso; el contexto en el cual están. El colegio de [nombre de la comuna] hay balazos, entonces hay un susto natural de cualquier padre, que se va perdiendo un poco con el tiempo, pero con los más chiquitos se nota más. Entonces si hay un tema, pero es más de contexto colegio que de tipo de familia".* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 7).

También se encuentra evidencia en las entrevistas que ciertas zonas geográficas del país podrían presentar condiciones climáticas que generan mayor adversidad para asistir a clases que en otras. Este efecto es reconocido de manera bastante transversal, tanto en el norte como en el sur y la principal consecuencia, como ya se ha señalado, es la disminución de la asistencia en algunos meses del año (comienzos o finales de año o meses de invierno, principalmente).

> *"En los meses de invierno aquí es dramático, o sea aquí, hemos tenido un tiempo que ustedes los recibió no precisamente el clima propio de la Patagonia, entonces, no es que la gente le tenga miedo al frío, la gente se enferma y hay establecimientos educacionales que bajan su matrícula en un 50 a un 60%".* (Sostenedor Municipal, SEREMI 6).

EFECTO DE MERCADOS LOCALES

Según las características del mercado local de educación, las decisiones de otros sostenedores actuantes en el mismo mercado educativo tienen un efecto en la matrícula potencial que cada sostenedor puede captar. En el caso del sector municipal, los sostenedores reconocen que la cantidad de estudiantes matriculados varía en relación con la extensión (y fuerza) de la oferta privada que existe en la comuna. Los colegios que pierden matrícula tienen dificultades para adaptar sus estructuras de costos rápidamente. Por ejemplo, se mantienen secciones de grado, con los profesores correspondientes, aún con un reducido número de alumnos porque no puede cancelarse la oferta de ese grado; o colegios que tienen instalaciones de gran tamaño costosas de mantener tienen que seguir funcionando en las mismas instalaciones a pesar de que han perdido matrícula.

"El sistema municipal tenía 7000 alumnos, el año 2012 llegó a 3.200, o sea cayó a menos de la mitad entre el 2001 y el 2012 y ahí yo creo que ya llego a donde lo máximo que podía llegar en términos de caída y se empieza a revertir la curva, o sea, hay una estabilización y hoy día estamos incluso recuperando matrícula, lentamente, pero las estamos recuperando, por ejemplo hoy día tenemos 3.400-3.500 alumnos" (Sostenedor Municipal).

Otra variable relevante en el monto de la subvención dice relación con los desplazamientos educativos. Considerando la libertad de elección existente en el país, el desplazamiento de estudiantes entre comunas, sobre todo en la Región Metropolitana, es bastante común. La existencia de desplazamientos impacta en el esquema de financiamiento, pues es parte importante de la configuración de algunas comunas, ya sea como receptoras o proveedoras de matrícula, aunque no es claro si esto es visualizado como un beneficio, pues se atraen a estudiantes de otros territorios, lo que permite, a lo menos hipotéticamente, aumentar la matrícula y los recursos, o negativo, pues los estudiantes que vienen desde sectores más alejados presentan mayor riesgo potencial de inasistencia, lo que podría a su vez afectar el monto de la subvención.

"Más del 50%, más del 70% de nuestra matricula no es de (nombre comuna), o sea de la enseñanza media más del 70% no es de (nombre comuna), o sea toda la media es de afuera de (nombre comuna). Además, es un municipio que recibe estudiante de prácticamente todas las comunas de la región, incluso de otras regiones y eso también dificulta la asistencia a la escuela" (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 3).

En el caso de los sostenedores particulares subvencionados, también se observa que las decisiones de otros sostenedores tienen un efecto en la matrícula potencial que una escuela puede aspirar a captar. En particular, los cambios en el financiamiento compartido a raíz de la implementación de la Ley de Inclusión traen aparejado, desde la perspectiva de los sostenedores, movimientos de matrícula difíciles de predecir. En este sentido, los sostenedores están atentos a las decisiones de sus pares del sector a fin de evaluar el impacto que les significaría adherir a la gratuidad o mantener el sistema de financiamiento compartido. La evaluación del mercado local se orienta, en estos casos, a estimar la factibilidad financiera de continuar con sus proyectos educativos ajustándose a los nuevos niveles de matrícula esperada.

Se advierte que en el análisis de la movilidad de los estudiantes no solo juega un rol el monto de la mensualidad que cobrará el colegio, sino que los sostenedores también incluyen en su decisión la factibilidad real de atender nueva matrícula que tienen los establecimientos del sector que pasarán a ser gratuitos. A lo anterior también se debe sumar la calidad del servicio que ofrecen que podría no adecuarse a las expectativas de las familias y llevarlos a priorizar otros aspectos en su decisión. Todo lo anterior es determinante en la decisión y posibilidades que enfrentan las familias y en la movilidad real que tendrá lugar con la implementación de las reformas.

"Mi jefe se tuvo que ver lamentablemente en la obligación de determinar y dejar este colegio como particular pagado, y el otro lo va a dejar como corporación sin fines de lucro. Se va a dividir la sociedad porque dice "pucha no puedo apostar todo a una sola alternativa". Porque para nosotros también ha sido complicado pasar de particular subvencionado a pagado porque nos estamos metiendo directamente en la economía de nuestros apoderados, de subir de $110.000 pesos el colegios al año siguiente a $190.000 (…) Acá la competencia es fuerte, en menos de 1km a la

redonda hay 8 colegios (…) Entonces, ¿qué ocurre?, aquí hay dos colegios que pasan a particular pagado, que es este y el (nombre colegio); hay uno de la fundación (nombre colegio) que ese pasa a corporación y el (nombre colegio) también pasa a corporación, entonces los alumnos de acá se están yendo a esos colegios que tenían un cobro…el (nombre colegio) era muy parecido a este en mensualidad y el (nombre colegio) estaba como en $60.000-$70.000. ¿Cuál es el problema?, que los colegios no tienen matrícula entonces los papás ya están teniendo el problema de dónde meto a mi hijo el próximo año. Porque los colegios no crecieron, no se prepararon para recibir alumnos, sino que invirtieron en la infraestructura que tienen hasta el momento y están completando cursos. Tenemos un colegio a 1,5 km (…) y ellos trabajan con 3200 alumnos. Ellos pasan a fundación, pero a la gente no le gusta ese colegio por ser muy masivo, es un colegio nuevo, debe tener unos 6-7 años y no se ha podido estabilizar ni administrativamente, ni con profesores, ni en disciplina, ni en nada, hay una constante rotación porque tienen a gente sin experiencia administrando el colegio, entonces muchos papás nos llegan acá porque están hasta aquí con el colegio por son 3200 alumnos y cuesta trabajar con 3200 alumnos". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 5).

FACTORES SOCIODEMOGRÁFICOS Y GEOGRÁFICO-TERRITORIALES

Factores sociodemográficos

Desde la perspectiva de los sostenedores, se reconoce el efecto que cambios en patrones demográficos podrían traer de largo plazo en los ingresos percibidos vía subvenciones. En particular, el cambio en las tasas de natalidad traería aparejada, desde su perspectiva, una incertidumbre respecto de la cantidad de estudiantes que podrían ingresar a la educación, provocando un desajuste entre la estructura de ingresos y de costos que podría llevar tiempo corregir.

"Y yo creo que también tiene que ver con un tema de la natalidad, o sea, así como yo podría decir: Se me fueron 100 niños en octavo, deberían entrar cien niños en pre kínder, pero no es así po, tiene que ver con el tema de la tasa de natalidad". (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 5).

También se reconocen otros factores más relacionados con las características sociales y culturales de los estudiantes que impactarían directa o indirectamente en el monto de la subvención. Especialmente, se detectan dos grandes factores. Por una parte, se reconoce a la inmigración como una fuente importante de matrícula, pero que, a la vez, genera una serie de desafíos en la operación de los establecimientos. Algunos sostenedores que actualmente atienden a una gran proporción de población migrante reconocen la necesidad de poder contar con mayor financiamiento para ayudar a una adecuada inserción de estos estudiantes, al mismo tiempo que reconocen el desafío que significa que estos estudiantes no puedan acceder a algunos beneficios, como la SEP, porque aún no tienen completamente regularizada su situación de residencia en el país.

"Porque aquí tenemos hasta el 25% de matrículas en un colegio de niños inmigrantes, tenemos argentinos, peruanos, bolivianos, brasileños, haitianos, japoneses, españoles, más o menos para que veas la gama de cómo se da en los colegios". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 7).

"Otro tema importante es los alumnos migrantes. Los alumnos migrantes si no están en el registro civil, registrado como corresponda, no recibimos subvención por ellos, o sea solamente subvención base, estos alumnos con RUT 100. Solamente como colegio podemos recibir subvención base y no la subvención preferencial que estoy absolutamente convencido que la gran mayoría, si no todos de esos alumnos, son prioritarios. Entonces ese apoderado migrante tiene ciertos temores por sus antecedentes, venir llegando, de poder registrarse como corresponde al registro de hogares. Entonces hemos hecho un trabajo importante a nivel fundacional para que esos apoderados, darles las facilidades, darles instancias para que los apoderados puedan hacer ese proceso (…) tenemos colegio en (nombre comuna) donde nuestra población haitiana es muy alta, tenemos 42 nacionalidades dentro del colegio, y en el colegio de (nombre comuna) tenemos la situación que el año pasado entró uno pero este año entraron montones porque los migrantes pasan fuera del colegio y no saben, pero después que entró uno, se pasa la voz (…) Por ejemplo en el colegio (nombre colegio), la mitad del pre kínder que abrimos nosotros está constituido por venezolanos". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 7).

"Por ejemplo acá tenemos el liceo que tiene una alta concentración de jóvenes inmigrantes, no lo voy a decir en un sentido de estigmatización, si no por lo mismo, porque hay cosas que se han hecho muy mal desde el punto de vista educativo, se ha tendido a segregar muchos, los inmigrantes se concentran en ciertos establecimientos y resulta que si hay baja asistencia tú no puedes operar bien esos establecimientos, y resulta que son establecimientos a los cuales hay que contratar personas más especializadas, personas que hayan hecho cursos en interculturalidad pero no tienen la plata suficiente para hacerlos operar bien". (Sostenedor Municipal, SEREMI 8.)

Factores geográfico-territoriales

Se reconocen cuatro efectos directos que derivan de la ubicación geográfico-territorial de los establecimientos educacionales: (i) el efecto en la asistencia asociado al clima que genera mayor ausentismo en ciertos momentos del año; (ii) un efecto en la matrícula, relacionado con la estacionalidad laboral del empleo de las familias; (iii) un efecto en la matricula potencial o real en aquellos lugares aislados o despoblados en que no existen posibilidades de atracción de estudiantes; (iv) el efecto en la matrícula de los desplazamientos escolares, que genera la posibilidad de atraer más matrícula pero, a la vez, aumenta el riesgo de problemas de inasistencia y; (v) el efecto de los desastres naturales.

Los efectos (i) y (ii) han sido descritos en secciones previas de este capítulo. Respecto al tercer factor, que dice relación con las dificultades para atraer matrícula en sectores específicos del país, es necesario señalar que se trata de una problemática que escapa de las capacidades de gestión del sostenedor pero que sin embargo merma sus posibilidades de generar mayores ingresos por subvención. Los actores identifican al clima o la lejanía geográfica como el factor crítico que determina que no exista un mayor número de alumnos potenciales que puedan incorporarse al sistema y hacer crecer su matrícula.

"Es que igual somos alejados y no llega realmente, no llega gente, por ejemplo, tenemos la escuela de (nombre del sector) que hay un solo niño, en otro hay dos niños, si aquí el liceo es el que tiene más niños" (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 2).

Esta es una problemática reconocida en la fórmula de subvenciones a través de la subvención de piso rural, la cual busca compensar los ingresos en sectores rurales de baja matrícula y asegurar un mínimo de financiamiento para el funcionamiento de dichas escuelas. Sin bien la valoración general sobre la capacidad compensatoria de dicha subvención es positiva, una vez más surge el cuestionamiento respecto a los criterios de clasificación aplicados al momento de definir quiénes reciben dicho aporte y quiénes no, advirtiéndose que podría haber situaciones de vulnerabilidad rural que quedan excluidas del beneficio de piso rural aun cuando sus problemáticas y déficits financieros son evidentes y demandan apoyo.

"Tenemos claro lo que es la subvención normal, las platas SEP, tenemos claro otro tipo… porque en el caso nuestro en las tres comunas chicas aquí por una situación bien especial uno podría pensar que los DAEM de (nombres comunas), en algunos casos tendrían menoscabo con respecto al recurso económico dado que con dos alumnos no se financia la escuela, por lo tanto lo que hace el Ministerio es poner un piso rural que se paga aproximadamente por dieciséis alumnos la cantidad a objeto que no tenga perdida con respecto aquello". (Sostenedor Municipal, SEREMI 2).

"El piso rural ha sido un tremendo apoyo para las escuelas, pero por la forma en que se dio ese marco normativo, esa norma, quedaron establecimientos educacionales, fuera de ella que hoy día tienen una condición de alta vulnerabilidad y de ruralidad y no pueden acceder". (Sostenedor Municipal, SEREMI 6).

Otro aspecto vinculado con la situación geográfica que adquiere relevancia en este contexto son las catástrofes naturales. Algunos sostenedores municipales reconocen que la ocurrencia de estos eventos naturales genera cambios abruptos en la planificación financiera y provoca gastos que no están considerados ni compensados en la fórmula de financiamiento escolar. Estas situaciones de emergencia demandan la acción inmediata del sostenedor y la liquidez de recursos para implementar las medidas necesarias y restablecer el servicio educativo a la brevedad posible, resguardando la seguridad de los estudiantes. En general, estos gastos adicionales son financiados con recursos extraordinarios a la subvención (como, por ejemplo, el fondo de infraestructura) o a través de la re-asignación de fondos. Cabe señalar que en este contexto no solo son relevantes las catástrofes naturales ocasionales, sino que también lo son las condiciones climáticas propias de ciertos lugares, que pueden ser extremas y demandar mayor inversión en ciertos asuntos, sobre todo para proveer infraestructura adecuada, aspecto que tampoco es recogido por la fórmula.

"… Ustedes saben del aluvión, nuestras escuelas, quedaron sepultadas en el barro la gran mayoría, postulamos a más de 28 proyectos de infraestructura, afortunadamente los ganamos, y nos han ido dando de a poquito porque sabemos que el ministerio no tiene los más de 4000 millones para todos los proyectos, algunos con mobiliarios otros con… dependiendo de la pérdida, y en ese mismo escenario, cuando volvimos nosotros tuvimos que cumplir una minuta muy rigurosa de salud para reintegrar los niños a clases". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 7).

"…Y por ejemplo, en la escuela de (nombre), que tenía problemas eléctricos, estamos comprando un kit de panel fotovoltaico, y otro kit para el tema de las emergencias, que continuamente se cae la luz acá, por la lluvia, entonces el Liceo queda a oscura, o puede venir cualquier cataclismo, entonces este kit solar al internado del Liceo, los dos internado, damas y varones". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 2).

FACTORES POLÍTICOS

En el caso de los sostenedores municipales, otro conjunto de factores que inciden en la posibilidad de predecir los ingresos disponibles para la gestión educativa son de carácter político. En particular, los ciclos políticos y cambios de autoridades pueden generar mayores apoyos (financieros y humanos) para algunas gestiones de los municipios y/o establecimientos.

Como se presentó en el apartado sobre los mecanismos de redistribución de recursos, hay participación de las autoridades locales en la definición y redistribución de los recursos disponibles para la educación. Sin embargo, a esto se deben sumar dos factores determinantes. El primero de ellos tiene relación con los desafíos de asumir una nueva administración, es decir, lo que sucede luego de un cambio de gobierno local post elecciones. El escenario que enfrentan las nuevas autoridades en ciertos casos se ve afectado por situaciones de mucho desgaste financiero, con arrastre de deudas, entre otros problemas que dificultan la planificación y que la fórmula de subvenciones no considera ni está preparada para compensar.

"Cuando a mí me dejaron acá nosotros arrastrábamos un déficit de sobre 400 millones mensuales, teníamos en contra, es decir, nosotros íbamos a pagar y ya sabíamos que nos iban a faltar casi 500 millones para poder enfrentar remuneraciones, gastos comunes -¿verdad?- básicos de las escuelas, descuentos internos, etc". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 7).

"La crisis que tenemos hoy día en el tema de finanzas, porque había una persona, un jefe, que era el jefe de casi todo, lo que yo decía por la estructura que mantiene el DEM todavía, de los años '80, director de administración de finanzas, con una gestión muy poco socializada, o sea, de hecho cuando yo llegué acá me costaba mucho tener información de él, mucho problema para tener la información de los saldos, de qué es lo que pasa, de los gastos… y habíamos tenido problemas incluso, bueno ahí hay una situación pendiente con la contraloría ahí, con un saldo inicial de caja de esos tiempos, pero eso estamos normalizando". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 6).

Otro factor de carácter político identificado por los entrevistados del sector municipal tiene relación con visualizar un problema de sub-utilización de recursos debido al manejo político en la asignación de algunas plazas de trabajo, en vez de la utilización de un criterio netamente técnico, lo cual pondría en riesgo la eficiencia de la estructura de administración, impactando así en la gestión financiera de los DAEM/Corporaciones y mermando la capacidad de la fórmula de subvenciones de alcanzar los niveles de suficiencia requeridos.

"Digo que hay que tener las personas idóneas en ciertos cargos, cosa que acá no sucede mucho, y no creo que sea solo en nuestro municipio, el área de educación recibe muchas personas que, como asistentes, como… y puesta en algunos cargos particulares por temas políticos" (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 7).

"Además eso se agrega la rotación de personal que tiene que ver por los pagos políticos según el alcalde de turno, entonces tú no siempre tienes equipos que se hayan podido especializar con el paso del tiempo, yo creo que ese es un nudo critico bastante grande, el tema de la rotación de personal" (Sostenedor Municipal, SEREMI 8).

"Pero hay Alcaldes que están preocupados por el contrato de los auxiliares, entonces cuando tú tienes Alcaldes que se meten el sesgo político es muy fuerte, por qué contrato a esta persona, no, yo quiero contratar a este. Contratar a ese significa que es un profesional de menor calidad que a uno que tú quieres contratar de mejor calidad y eso va atentando contra el sistema". (Sostenedor Municipal, SEREMI 1).

FACTORES ADMINISTRATIVOS

Un último elemento que incide en el nivel de predictibilidad de los ingresos tiene relación con los procesos administrativos que se llevan a cabo en el MINEDUC y, que de retrasarse, pueden generar cierta inestabilidad financiera e incertidumbre en la gestión de los sostenedores. Específicamente, se refiere a los trámites administrativos que se llevan a cabo para impetrar las subvenciones, los cuales demandan una serie de aprobaciones internas previas a la entrega de los recursos.

Este tipo de dificultades son las que enfrentan, por ejemplo, los establecimientos que se encuentran comenzando su operación, es decir, que están en proceso de obtener su reconocimiento oficial y cursan su primer año de funcionamiento con matrícula vigente. Los sostenedores particulares subvencionados que se han visto afectados por esta situación lamentan la burocracia involucrada y las demoras en los primeros pagos de la subvención de escolaridad, cuestión que los ha forzado a disponer de un alto monto de capital inicial hacer frente a esa incertidumbre financiera y poder operar durante el tiempo que transcurra hasta la entrega de esos recursos públicos. Si bien esta no es una problemática continua pues se soluciona una vez disponible el reconocimiento oficial, igualmente se podría clasificar como una imposibilidad temporal de predecir los ingresos a recibir y el momento en que ello ocurrirá. Este escenario deja en una posición desaventajada a los sostenedores que no tienen el respaldo económico para funcionar durante el tiempo que pueda demorar la tramitación.

"Nos ha pasado que este proceso es súper engorroso porque intervienen distintos organismos. Para poder tener reconocimiento oficial, dependes de plazos del mismo MINEDUC pero también dependes de plazos como por ejemplo de la municipalidad muchas veces, y de salud (…). Al final lo que pasa es que MINEDUC viene en tal fecha a revisar las obras que hiciste, van, te hacen la visita, después viene la municipalidad y te pide una observación pero para eso, tienes que tener listo algo del MINEDUC y ahí se van atrasando. Y nos ha pasado que el mismo MINEDUC dice que antes del 30 de junio tienes que tener todos los papeles presentados y si te pasaste, sonaste y nos ha pasado.

Y ahí es bien dramático porque es un año completo que no tiene subvención y nos ha generado a veces problemas serios". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 2).

"Se requiere capital para iniciar operación de un colegio. Bueno, la subvención, los aguinaldos…la subvención es un cacho. Ese es otro sistema. Tu necesitas tener una caja muy potente para partir un colegio porque la subvención, la primera subvención, te la pagan en agosto, te la pagan retroactiva, pero hay que operar hasta agosto. Ahí nosotros teníamos la caja". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 3).

El desconocimiento del momento en que se recibirán los recursos también se suscita en el caso de la entrada en vigor de nuevos convenios que hacen posible la impetración de algunas subvenciones. Así, por ejemplo, los sostenedores particulares subvencionados tienen una percepción negativa respecto de los atrasos en la entrega de la subvención PIE, que ocurren meses después del ingreso de los colegios al programa, producto de la tardanza en la tramitación interna de los respectivos convenios. Esto, desde el punto de vista de los actores, actúa como un desincentivo para la adscripción ya que demanda la disponibilidad de recursos propios para autofinanciar su participación durante el primer año de ejecución o hasta que se reciban dichos ingresos y puedan ser restituidos a la fuente desde la cual debieron solicitarlos.

"Cuando un colegio entra por primera vez a PIE, el MINEDUC recién paga en octubre, todo retroactivo pero todo ese año el colegio tuvo que mantener el equipos. (…) Entonces tengo otros colegios que no tienen esa caja y que hoy día no pueden entrar al PIE." (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

"PIE no lo metimos con el supuesto de que se autofinancia, pero el primer año no se va a financiar, el segundo año vamos a recibir el PIE por primera vez y no se va a autofinanciar". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 3).

La subvención escolar preferencial, por su parte, genera un desafío de planificación similar a los ya descritos: los sostenedores declaran que cada comienzo de año se enfrenta una incertidumbre respecto al número de estudiantes que serán clasificados como prioritarios –a los que se sumarían los preferentes– debido a que esta es una clasificación que los sostenedores no conocen sino hasta alrededor del mes de abril. Esto significa un desafío de planificación ya que quedan en una posición en la cual no pueden predecir con exactitud el monto de ingresos que recibirán y que en el caso de la SEP puede significar variaciones importantes en sus ingresos debido a la magnitud de dicha subvención.

"Entonces hay que estudiar muy bien, antes de partir, cuánto es la subvención (SEP) que va a venir. Y eso va a aparecer en abril recién. Entonces en marzo, cuando tú quieres contratar, todavía estás con la subvención de febrero. Es como nah que ver po, no debiera ser así, debieran decirte en febrero "ustedes van a ganar por SEP, tanto". Y así nos pasó ahora. Por ejemplo, nos dieron el aporte de gratuidad que es un $1.500.000, porque era como $15.000 que le cobrábamos a cada niño y más o menos 100 pagaban. Ya, el aporte de gratuidad $1.500.000 y uno sabe que el otro año va a llegar $1.500.000 o al menos va a ir subiendo un poquito, pero no bajar po, y ahora nos bajaron. Los preferentes se mantuvieron, y bajaron los prioritarios, bajaron como 10 niños, y 10 niños inmediatamente igual son como $400.000-$500.000 menos". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 10)

"… en la SEP ¿cuál es el problema que tenemos?, que tú tienes muy claro y a principios de año en enero tu levantas el listado de tus niños prioritarios y lo presentas, por ejemplo este año nosotros presentamos, no me acuerdo fueron mil seiscientos, no, son seis mil y tantos, seis mil seiscientos niños, estoy inventando un numero porque no lo recuerdo exactamente, seis mil seiscientos niños prioritarios, se levanta y sobre eso nosotros hacemos la proyección, no obstante este año que ingresó la subvención preferente nosotros perdimos mil quinientos niños prioritarios, ¡ups! les cambio la situación económica, cosa bien sorpresiva, que alguien tenga una variación estructural de su condición de pobreza, y eso significó que tuvimos que apelar, que hicimos todo un planteamiento". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 4).

"Antes estaba la ficha de protección social, que dependía del mismo apoderado, de los indicadores que el mismo apoderado pusiera; si el apoderado dice que no hay vehículo, o en el fondo en el lugar en que vive, solo por las características que el apoderado mencionaba, decía ok, estaba clasificado este hogar como vulnerable y el alumno es prioritario. Ahora no, se pusieron mucho más rígidos, con mucha mas…cómo podría decirlo, muchas restricciones y variables que cruzan de distintos ámbitos para determinar, lo cual no es malo, pero lo que hicieron fue en el fondo bajar el aporte, de forma significativa, nos perjudicó. Porque una cosa es decir voy a asegurarme de entregarles mejor a aquellos que son más vulnerables, en cuyo caso cambio los parámetros, pero sigo repartiendo lo mismo, en cuyo caso algunos que no lo eran pasan a recibirlo, pero no. Nosotros vimos una baja constante en los último 3 años en nuestros alumnos prioritarios, sin que cambie nuestra población, son los mismo que era, que dejaron de serlo. Entonces nos bajó, teníamos un porcentaje el año pasado de 53% de alumnos prioritario, y ahora con suerte 50%, entonces esa baja fue muy significativa. Además, hace 2 años atrás nos pegó otra bajada más desde 60 y tanto, entonces hemos ido bajando sin cambiar nuestra población". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 7).

Por último, algunos de los sostenedores particulares subvencionados hacen referencia al tema de las reliquidaciones de las subvenciones como un elemento que repercute en la predictibilidad de sus ingresos, particularmente durante el primer semestre, aspecto que lleva a mantener una gestión más conservadora al inicio del año escolar hasta que se conocen los ajustes y los montos finales en base a la asistencia efectiva de los estudiantes. Cabe señalar que, durante los primeros meses de cada año, la subvención se paga en base al promedio de asistencia registrado durante los últimos tres meses del año anterior por lo que cualquier modificación en los niveles de matrícula, y por cierto en la asistencia, harán necesaria esa reliquidación.

"Y resulta que en abril viene el reajuste cuando tiene más alumnos, pero a veces tú tienes menos niños entonces te sacan plata. O tú puedes tener más y te llega más plata. El primer semestre de las lucas tú tienes que ser bien cuidadoso porque hay muchas variaciones". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 1).

"Todo eso es ciego para nosotros, o sea cuando llega el dinero a la cuenta corriente sabemos; entonces nos puede pasar que en julio tengamos una reliquidación que es gigante y que obviamente para una institución pública tener esa cantidad de ingreso a mediados de años es súper complejo desde también los compromisos de gasto, porque los gastos no es que yo decido gastar y ya, tengo que hacer una licitación, tengo que preparar cosas, ese tipo de cosas son las que nos suceden". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 4).

Pese a los desafíos administrativos aquí identificados, hay que mencionar que una vez que las subvenciones entran en régimen prima la puntualidad en las transferencias del MINEDUC y se transforma en un proceso que los actores valoran positivamente en términos de su ajuste a los plazos calendarizados por la ley, sin visualizarse problemáticas de atrasos en torno a las fechas establecidas. Este asunto es algo en que los sostenedores de ambos sectores coinciden plenamente.

> *"Yo tengo la tranquilidad del flujo que va a venir, me atrevo porque yo más menos conozco. Ahora, las platas no se atrasan. ¿Qué es lo que se atrasa? La única forma de que se te atrase algún pago, es porque no declaraste la asistencia. Eso es pero mortal. Ahora, el pago no se debería atrasar. Nunca se me ha atrasado un pago. Ahí sí que queda la escoba".* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

> *"Mire nosotros recibimos hartas subvenciones, integración que llega junto con la subvención normal y eso se recibe todos los fines de mes, día más o menos 26. ¿Es puntual? Si el ingreso de los recursos es puntual, siempre entre 25 y 27 ya contamos con los recursos, de la misma manera los recursos SEP".* (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 1).

> *"¿Son puntuales en cuanto a la fecha planificada? Si, o sea por lo general son los veinticinco, o sea nosotros el veinticinco ya estamos mirando Comunidad Escolar, imprimiendo las liquidaciones de pago para saber cómo está…".* (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 5).

CAPACIDADES TÉCNICAS A NIVEL LOCAL Y SU RELEVANCIA EN LA PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS

Esta sección se enfoca en el análisis de las capacidades técnicas necesarias para la correcta administración y gestión de los recursos financieros a nivel de sostenedor, al mismo tiempo que busca comprender cómo diferencias en este ámbito pueden incidir en los resultados de la gestión financiera y en los niveles de equidad que ofrece el actual sistema de financiamiento escolar. El análisis se enfoca en tres aspectos: (i) la importancia de las capacidades técnicas y su distribución en el sector educativo; (ii) la identificación de los aspectos de la gestión financiera que son más complejos para los sostenedores y demandan una mayor preparación para su correcta ejecución; y finalmente (iii) el desafío de lograr un diálogo entre los ámbitos de gestión financiera y pedagógica.

IMPORTANCIA DE LAS CAPACIDADES TÉCNICAS Y SU DISTRIBUCIÓN EN EL SECTOR EDUCATIVO

Cuando se habla de capacidades técnicas se hace referencia a la preparación profesional y experiencia en el ámbito en que ejercen su trabajo las personas que integran los equipos de gestión, ya sea en el sector municipal o particular subvencionado. En el sistema educativo en particular, cobran relevancia dos tipos de capacidades técnicas que deben conjugarse para maximizar la eficiencia de los recursos disponibles y fomentar la calidad y equidad educativa; por una parte se requiere la capacidad técnica educativa y por otra la capacidad técnica financiera.

El dominio de estas capacidades cobra particular relevancia en un contexto de financiamiento escolar que se caracteriza por poseer una alta complejidad, tanto por el número de fuentes de financiamiento que se debe administrar, como por el nivel de especificidad y la cantidad de requisitos que establecen los instrumentos normativos que regulan la entrega de dichos recursos. Esto demanda que las personas que se desenvuelven en los equipos de gestión no solo tengan experiencia en temas de administración, sino que además cuenten con las herramientas necesarias para aplicar dicho conocimiento en un ámbito específico como lo es la gestión educativa. Pero no solo es relevante que el personal sea idóneo, sino como se verá más adelante, también cobra relevancia la cantidad de profesionales que trabajan en estos equipos para responder adecuadamente a las demandas de gestión y maximizar el uso de los recursos tanto financieros como humanos.

Lo que se advierte a través de las entrevistas es que existe una gran variabilidad en las capacidades técnicas y la conformación de los equipos de gestión, entre los distintos tipos de sostenedores del sistema escolar.

En el sector municipal, por ejemplo, los puestos disponibles en los equipos de gestión logran completarse sin inconvenientes, aunque en algunos casos surge el cuestionamiento respecto a si quienes se desempeñan en dichos puestos son o no las personas idóneas para dichas funciones. En algunos municipios se aprecian equipos fuertes, capacitados, mientras que en otros casos se advierte que quienes llevan a cabo la administración financiera carecen de preparación suficiente para responder de manera adecuada al nivel de complejidad que demandan estas tareas.

> *"Ahora, el recurso humano en términos de número lo tenemos, pero creo que en algunos aspectos nos falta cierto grado de especialización".* (Sostenedor Municipal, SEREMI 1).

> *"estamos trabajando en eso ahora, una política, digamos de lo que es reclutamiento de personal, de lo que es la selección de personal, de lo que es la selección de personal… aquí hay un grupo de personas que, muchos con… y yo diría que bastante heterogéneo porque hay gente que tiene mucha trayectoria acá en el DEM, algunos bien antiguo, cierto, en el DEM, por lo tanto, sin formación profesional, incluso, han ido aprendiendo en la práctica y gente que se incorporó, algunos profesionales, otros no, entonces lo que… es una debilidad, digamos, no tener un equipo sólido, consolidado, donde, cierto, se pueda proyectar la gestión".* (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 6).

Entre los factores que podrían incidir en la posibilidad de contar con personal idóneo se encuentran las características del entorno geográfico/territorial, que de ser aislado, restringe la capacidad de atracción de personal con mayor preparación. Se suma a ello el factor político; varios entrevistados del sector municipal coinciden en que el tipo de contrataciones utilizadas puede dificultar el recambio de personal o, por el contrario, se da un problema de discontinuidad en las funciones y una pérdida del conocimiento y experiencia acumulada cada vez que acontece un cambio de administración, el cual trae consigo nuevos equipos y estrategias de trabajo. Respecto a esto último, varios entrevistados manifiestan que el ámbito de la educación suele prestarse para la asignación de puestos de trabajo con un fundamento político y que muchas veces esas personas no cuentan con la preparación técnica necesaria para ejercer las funciones designadas.

"A ver, yo voy a ser bien justa, porque creo que uno debe transparentar las situaciones, siento que los servicios hay que profesionalizarlos, cuando yo digo que hay que profesionalizarlos digo que hay que tener las personas idóneas en ciertos cargos, cosa que acá no sucede mucho, y no creo que sea solo en nuestro municipio, el área de educación recibe muchas personas que, como asistentes, como… y puesta en algunos cargo particulares por temas políticos (...) entonces con esto yo te digo, ¿tenemos la dotación que necesitamos?, no, yo tengo mucha gente, pero no es la dotación que necesito, entonces insisto con el tema de profesionalizar los servicios, de tener el personal idóneo para la tarea, porque eso te ahorra tiempo y también recursos, si es un tema de lógica". (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 7).

"Yo creo que por una parte los equipos municipales están tan colapsados como nosotros, es mucho lo que tienen que ver y probablemente esa sea la gran razón por la que nunca se han capacitado en profundidad, además eso se agrega la rotación de personal que tiene que ver por los pagos políticos según el alcalde de turno, entonces tú no siempre tienes equipos que se hayan podido especializar con el paso del tiempo, yo creo que ese es un nudo critico bastante grande, el tema de la rotación de personal". (Sostenedor Municipal, SEREMI 8).

"Creo que urge la des-municipalización porque el tema de los equipos que trabajan en las corporaciones municipales, la gran mayoría de ellos responden a las autoridades políticas de turno, y por lo tanto no siempre son las personas que siempre tienen las mayores experticias, a veces son equipos que no tienen los conocimientos técnicos para poder llevar adelante la administración de un sistema que es bastante complejo". (Sostenedor Municipal, SEREMI 8).

Respecto a la cantidad de personal disponible o dotación de los departamentos de educación municipal, se visualizan dos posiciones distintas y contrarias entre sí. Por una parte, hay casos en los que se evidencia una falta de personal para lograr cumplir con todas las tareas que se requieren, especialmente en comunas en que las condiciones geográficas determinan que el contacto con los establecimientos se dificulte, o bien la magnitud de la matrícula que manejan es tan elevada que se hace necesario mayor personal.

"Los departamentos que están más cargados con tareas permanentes es educación y planificación, y ahí yo diría que planificación es el departamento que tiene una dotación que yo diría que está sobrecargada en términos de funciones en su área digamos, ya principalmente porque esta región es chica pero es muy dispersa, entonces hay poca gente para salir al terreno, para hacer visitas a los establecimientos educaciones, para ver todo el tema de reconocimiento oficial, y otras cosas que requiere la presencia de profesionales en terreno, yo diría que ese es el departamento que en términos de tareas asociadas versus personal está más disminuido". (Sostenedor Municipal, SEREMI 7).

"Nosotros acá estamos sobrepasados, esta es una de las corporaciones más grandes de Chile, entonces nosotros trabajamos como para hacer un estudio comparativo, trabajamos con (nombre ATE) que es un grupo que viene de Santiago entonces ellos hicieron unos estudios científicos en la comuna de Santiago donde hay una comuna que atiende a cerca de 14.000 alumnos, ya y son 100 profesionales los que trabajan digamos como casa central para atender estas matriculas de 14.000 alumnos, nosotros en este rato estamos llegando a los 40.000

alumnos, estamos hablando de 2.200 profesores y nosotros aquí en el departamento de educación somos 19 personas, entonces en realidad el volumen de trabajo es demasiado, nosotros cada uno de nosotros tiene distintas funciones, además de las que uno ejerce, uno también tiene redes de apoyo, trabajamos con instituciones, lideramos en la escuela y hacemos trabajo administrativo y técnico". (Sostenedor Municipal, Jefe Educación 8).

Esta situación contrasta con la de comunas más pequeñas, donde la cantidad de establecimientos y estudiantes gestionados es mucho menor, por lo que el tamaño del equipo municipal de educación requerido también es menor, e incluso, dada la cercanía y el volumen de trabajo, incluso el alcalde se involucra de manera directa en estos asuntos.

"Es comuna rural o semi rural, es un municipio muy chico donde el alcalde tiene una participación muy directa que es más o menos el caso en las comunas semi rurales, yo diría que un alcalde que trabajaba bastante bien, un alcalde bien profesionalizado respecto al quehacer de la educación, mi percepción es que tuvo una gestión bastante eficiente respecto a sus establecimientos pero probablemente no recuerdo el número de colegios, creo que eran como 6, si eran cerca de 6, y probablemente tiene solo un liceo si es que tienen". (Sostenedor Municipal, SEREMI 3).

En el sector particular subvencionado, se aprecia que el nivel de capacidad e idoneidad de los equipos difiere entre los sostenedores individuales y los sostenedores en red, advirtiéndose que los sostenedores de establecimientos únicos y pequeños son quienes tienen equipos con menor preparación para desenvolverse en estas tareas. Se observa que en algunos casos es el mismo sostenedor quien ejecuta personalmente la administración financiera con el apoyo ocasional de un contador; y en otros casos puede ser el director del establecimiento, igualmente con el apoyo de un contador de dedicación parcial. Esto sin duda genera una sobrecarga de tareas en dichas personas, que además de distraerlos de otras funciones de gestión más pertinentes a sus cargos, pone en riesgo la eficiencia en el uso de recursos porque en la mayoría de los casos no se trata de personas con preparación específica para dichas tareas, sino que más bien han desarrollado un aprendizaje basado en la práctica.

"Pero sabes cuál es el problema, de hecho, yo lo estaba viendo y lo he estado conversando con (nombre sostenedor). Nosotros tenemos que hacernos asesorar por un contador que sea educacional y que me pueda proyectar, porque hay gente que hace eso. Él me puede decir "tú tienes esto y esto, y más menos puedes recibir esto, y esto es lo que puedes gastar en margen de lucas durante el año". *Tu teniendo claro eso te puedes proyectar. Porque (el sostenedor) es profesor y con doña empezaron este sueño de colegio; yo (administrador) soy ingeniero informático y soy constructor, o sea no tengo nada que ver con el aspecto educacional. Mi señora sí, es profesora, que ella está viendo el asunto de UTP. Yo al menos no tengo gran conocimiento en cuanto al aspecto de cómo se maneja un colegio, sí de gestión en general, pero yo aquí he tenido que aprender qué son las leyes (…) Sí, es difícil. De hecho, tuvimos la semana pasada, el lunes, vino la SIE a ver el asunto de la SEP. Nos fue súper bien, lo único que tuvimos ahí fue un gasto rechazado porque estábamos pagando por SEP al contado. Pero fue netamente eso, fue una victoria porque nosotros no teníamos idea*". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 1).

Además, en algunos casos se aprecia que este tipo de sostenedores no solo se hacen cargo de tareas relacionadas con la gestión financiera cotidiana, sino que además a ello le suman los procesos de rendición de cuentas de la Superintendencia de Educación, los cuales deben completar en los tiempos y forma requerida dificultando así su presencia en todos los ámbitos en que el establecimiento demanda sus funciones.

> "*Eso (la rendición de cuentas) tendría que hacerlo yo este año, el tema de las subvenciones y todo. Porque yo tengo todas las liquidaciones. Todo eso tengo que hacerlo. Dieron hasta marzo creo. Este año tengo que hacerlo. Bueno yo lo hago, no tengo problema. El año pasado también lo hice, me quedé un día hasta como las tres de la mañana -y no es chiste- ingresando datos de liquidaciones de sueldo porque había que entregarlo (…) Yo leía un artículo (…) a propósito de eso, que al final los colegios se transforman en administradores para el ministerio. O sea, papeleo, enviar, enviar. Entonces si hay una situación en que (la directora) está viendo estos papeles, y hay una situación de emergencia afuera, qué hace, ¿deja esto botado y se va para afuera?; ¿atiende una cosa primero? Si un profesor faltó ella tiene que tomar el curso, ¿entonces cómo lo hace?* (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 14).

> ***"¿Contratan contador o algo así?*** *Contador, pero él ve netamente la contabilidad. Nosotros vemos la distribución, todo.* ***¿Y la rendición de cuentas?*** *La hacemos nosotros… nosotros la hacemos.* ***¿Muy difícil?*** *Sí. A veces trabajamos las dos y hay una persona que nos ayuda también. Pero ahora vamos a hacerlo de otra forma, vamos a ingresar masivamente a ver cómo nos resulta, porque ingresábamos de a uno. Vamos a ingresar masivamente a ver cómo nos resulta. Lo que encuentro más complicado es lo de remuneraciones, porque hay que ingresar mucho dato y ahí es… habría que hacer un programa, que hemos estado pensando, para poder ingresarlo directamente (…). Eso sí que es engorroso. Ahora lo hacemos uno por uno, me demoro, trabajo todo el verano"*. (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 2)

En el caso de los sostenedores particulares subvencionados en red se aprecia en general un escenario diferente. En general, y según el tamaño de la red, cuentan con equipos conformados por al menos un par de profesionales, quienes trabajan de manera centralizada, y a tiempo completo, en el área de administración financiera, es decir, control de ingresos y egresos, pago de remuneraciones, compras y adquisiciones, auditoría interna, etc. Esta administración centralizada, a su vez, cuenta con una persona de apoyo técnico que trabaja de manera permanente en cada uno de los establecimientos administrados y que ejerce el rol de interlocutor oficial con ellos para hacer más expedito el trabajo y comunicar de manera directa las situaciones que puedan afectar al establecimiento en su dimensión financiera o cualquier otro tema de esta materia que requiera atención de la administración central.

> *"Pero para que eso funcione bien tienes que tener un jefe administrativo en cada colegio y él es el coordinador de esto. Él le avisa al encargado de la oficina central que corresponda. (…) El jefe administrativo lo prepara primero y el director firma y viene acá".* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 3).

> *"Ahora nuestros directores tienen un perfil mucho más pedagógico, entonces al tener nosotros todo centralizado lo financiero, les permite a ellos tener una fortaleza mucho mayor en la observación, las planificaciones, el área de formación. Yo soy la que está en el área financiera,*

tengo todo centralizado, pero yo a los directores les pongo metas de matrícula (…), tampoco son nada terrible ni desorbitante, y vamos conversando (…). Los colegios tienen un administrador que es más básico, que ve en general las cosas y que es como nuestra contraparte…". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

Por otra parte, algunos de estos equipos incluso cuentan con un profesional dedicado al levantamiento de recursos adicionales para así acrecentar el presupuesto de los establecimientos y promover mejoras más allá de los permitido por los recursos prevenientes de las subvenciones.

"En el año hacemos bicicleta, pero hemos logrado cerrar siempre el año con el financiamiento en azul o en cero. Como es una fundación, cuando el directorio aprueba el presupuesto es porque aprueba la búsqueda de recursos para suplir ese financiamiento que notemos. Ahora, postulamos a una serie de cosas, por ejemplo, la Fundación (nombre) que financia proyectos TP año a año nos ha financiado, y con eso nos cubre, por ejemplo, este año 22 millones de pesos. Postulamos a otros proyectos y eso es parte de mi rol también, postular a otras alternativas de proyecto, buscar cosas que se puedan hacer para recibir algunos aportes extraordinarios". (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 9).

Su modo de operar está orientado hacia una diferenciación entre lo financiero y lo pedagógico, liberando al director del establecimiento y su equipo directivo de todo lo relacionado con lo primero, permitiéndole enfocarse con mayor énfasis en el proceso y la planificación pedagógica. En estos casos, los equipos de administración financiera no solo son más especializados, sino que también trabajan con una mayor cantidad de herramientas tecnológicas de soporte que les permiten una administración rápida y ordenada de los recursos, llegando al punto de contar con sistemas que simulan los procesos de rendición de cuentas. Así, llegado el momento de rendir oficialmente a la Superintendencia de Educación, el proceso es expedito y se reduce el riesgo de errores u omisiones de información. A través del apoyo tecnológico y el trabajo mancomunado de especialistas contables y legales, estos sostenedores han podido minimizar las faltas contables que implican el pago de multas.

"Tenemos un plan de cuentas interno nuestro que hemos tenido que ir homologando y que converse con la SIE (…) La rendición la hacemos mensual internamente. Todos los meses hacemos cierre contable, mi área y finanzas. Todos los meses, por subvención. Si tuviera que rendir ahora, ya tengo mis lucas aquí rendidas. Eso ya está listo porque plan de cuenta está homologado (…) Eso lo hemos ido creando ahora último". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 2).

"Del tema financiero, de lo que ha ocurrido es sistema de centros de costos por colegios separados, que a la vez van asociado el tipo de gasto. O sea, SEP con un sistema. Y un centro de costo especial para ese colegio. Entonces tenemos muchos centros de costo o unidades de negocios asociados a un mismo colegio. Adaptamos nuestro plan de cuentas para serlo lo más homologado posible al MINEDUC para facilitar la rendición. Pero esto es raro en el sistema en general". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 3).

Cabe señalar que estas herramientas tecnológicas también son de ayuda para que la administración central reporte continuamente a los establecimientos sobre su situación financiera y así el director pueda

llevar a cabo su trabajo de manera informada conjugando simultáneamente las dimensiones de financiera y pedagógica.

> *"Entonces, te quería mostrar aquí gráficamente, lo que tenemos es un reporte mensual que se manda al director de cada colegio. Es un reporte que cuando te hablaba de nuestra planificación de ir automatizando procesos, esto lo hacemos a través de un sistema de una plataforma que nos alimentamos de la misma información nuestra. Aquí el director lo que tiene, ese es un informe de gestión a octubre de este año, de uno de nuestros colegios, y lo que tiene primero es como una especie de panel de control, donde hay ciertos indicadores que para nosotros son vitales… Ellos tienen un reporte de presupuesto con las metas, la proyección de los recursos."* (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

Por otra parte, el tema de la rotación del personal que trabaja en los equipos de gestión de las redes de establecimientos no surge de manera espontánea en las entrevistas, lo que podría indicar que se trata de equipos con mayor grado de estabilidad. De hecho, la mayoría de los encargados de administración que participaron del estudio poseen varios años de experiencia en las organizaciones a las cuales pertenecen y dejan en evidencia un manejo avanzado de los temas de gestión, de la administración de las subvenciones y de todos los procedimientos y normativas que involucra el sistema de financiamiento escolar. Además, manifiestan un juicio formado respecto a los principales desafíos financieros que enfrentan y han realizado análisis de las estrategias disponibles para hacerles frente.

EL DIÁLOGO ENTRE LOS ÁMBITOS DE GESTIÓN FINANCIERA Y PEDAGÓGICA

Además del desafío de contar con equipos idóneos para la gestión financiera, surge en ambos sectores un llamado de atención respecto a la necesidad e importancia de que exista un diálogo continuo entre la gestión financiera y pedagógica a fin de realizar un uso eficiente de los recursos en pos de ofrecer una educación de calidad. El balance entre estas dos dimensiones se vuelve difícil, sobre todo cuando la búsqueda se orienta a personas que reúnan conocimiento y experiencia en ambas dimensiones. Corresponde señalar que además los sostenedores acusan la escasez de programas específicos de capacitación que conjuguen ambas áreas y preparen de manera adecuada a quienes deben desempeñarse en estos roles.

> *"Ahí les pedimos que vengan del mundo de las finanzas, pero también del mundo pedagógico, no todos tienen esos dos componentes, a veces viene el jefe del DAEM solo, a veces viene con un profesor que sabe mucho de los temas pedagógicos, pero no sabe de temas financieros o a veces el mismo jefe DAEM, su expertise es los temas financieros, pero deja de lado los temas pedagógicos".* (Sostenedor Municipal, SEREMI 6).

> *"Lo otro que yo creo que es importante es que todo colegio debería tener una (nombre encargada de administración), todo colegio debería tener un experto que pueda entender lo pedagógico y lo financiero, toda corporación de colegio. Nos estamos preocupando de capacitar a 5000 directores para que sean buenos directores, bueno capacite 5000 UTP o lo que fuera, tenemos que capacitar… hay una pega de administrador educacional que tiene una característica propia, y hoy día está viniendo cualquier administrador que no entiende nada…son contadores con temas contables. Y además en el caso nuestro que estamos vinculados a la educación católica, las monjitas entregan todo, y no entienden nada de lo*

pedagógico, ni de nada, y generan unos desastres tremendos. Entonces generar un perfil de alguien que entienda estas lógicas y las pueda desarrollar. Es un perfil especial." (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

La ausencia de diálogo entre la dimensión técnica-financiera y técnica-pedagógica es lo que muchas veces dificulta la gestión de herramientas, como por ejemplo el PME, asociado a la ejecución de recursos SEP. En consecuencia, se provoca una disociación entre las necesidades pedagógicas y la disponibilidad y adecuación de los recursos para financiar adecuadamente las iniciativas requeridas. Es por esto mismo, y como se comentó en secciones precedentes, que los sostenedores ejercen en rol de fiscalizador intermedio al evaluar y filtrar los gastos que se pueden clasificar como pertinentes en los planes de mejoramiento o que se deben ejecutar con otros dineros. Esta falta de comunicación entre los dos ámbitos no solo resulta poco eficiente porque demanda de un mayor número de interacciones para ajustar adecuadamente la planificación del gasto, sino que además enfrenta de manera continua dos criterios, el financiero y el pedagógico, diálogo en el cual cada experto defiende sus respectivas justificaciones con un conocimiento limitado del ámbito de trabajo del otro, el cual de existir, facilitaría la toma de decisión y podría maximizar la eficiencia en el uso de los recursos.

"O sea, había gente asignada en los cargos pero no, no lo ejecutaban y no se preocupaban del tema po, entonces llegó un momento en el que alguien dijo: oye, y qué pasa con la SEP. Vieron los recursos y empezaron a gastar, y ahí compraron por ejemplo neumáticos para los vehículos, compraron impresoras, hicieron giras de estudios, libros, fotocopiadoras, compraron cajas de fungibles, papeles" (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 2).

IDENTIFICACIÓN DE LOS ASPECTOS DE LA GESTIÓN FINANCIERA QUE SON MÁS COMPLEJOS Y DEMANDAN UNA MAYOR PREPARACIÓN TÉCNICA

Las capacidades técnicas a las que se ha referido esta sección son de gran relevancia debido a la complejidad que posee el sistema vigente de financiamiento escolar. En particular, se observa que los sostenedores enfrentan dificultades en dos ámbitos específicos y estrictamente relacionados, a saber, la normativa que rige el uso de las distintas subvenciones y los procesos de fiscalización y rendición de cuentas que lleva a cabo la superintendencia de educación.

La dimensión de manejo de la normativa se refiera al nivel conocimiento sobre la leyes y normativas que poseen los equipos profesionales de los distintos sostenedores, tanto respecto al gasto como a la rendición. Esto es sumamente relevante en la medida que un dominio adecuado de dichas regulaciones permite una correcta ejecución de los recursos al mismo tiempo que evita caer en cualquier tipo de errores, omisiones o penalización.

Los principales aspectos identificados para el análisis de esta dimensión son los siguientes: (i) la normativa legal asociada al financiamiento de la educación es extensa y de alta complejidad; (ii) está expuesta a modificaciones frecuentes que provocan confusión en los sostenedores y conducen a eventuales errores en el uso de los recursos; (iii) hay una escasez de ciclos de capacitación formales y canales de comunicación consistentes para orientar a los sostenedores; y (iv) es tan compleja y los errores pueden

tener un costo tan alto que genera temor entre los sostenedores, previniéndolos de innovar en el uso de los recursos a través del cambio en sus patrones de gasto.

Un primer punto a considerar es la opinión generalizada entre los sostenedores de que la normativa que rige el financiamiento escolar es de gran complejidad, lo que hace difícil manejar de forma exhaustiva cada uno de sus detalles, y más aún, es un desafío manejar toda esa información y exigencias para cada de las subvenciones y asignaciones de remuneraciones docentes que administran y ejecutan los sostenedores. De manera particular, los sostenedores de ambos sectores resaltan el nivel de complejidad que implica el manejo de la normativa y recursos de la subvención escolar preferencial, aprendizaje que han desarrollado a lo largo del tiempo desde la implementación la creación de este beneficio el 2008.

> *'Mira a mí la SEP, para mí es como un hijo chico porque, no sé, ya son hartos años que llevo en esto entonces tú ya vas… de primera nadie sabía cómo ejecutarla, después que la ejecutaban, la ejecutaban mal, de hecho hubo un perdonazo a nivel nacional, donde tu podías rendir el quince por ciento en cualquier gasto porque, no sé, en [nombre de municipio] no sé cuántos millones se perdieron, en otra comuna no sé cuánto, entonces dijeron: "Ya, de aquí para adelante arreglémoslo"… han pasado muchas cosas, no acá, me refiero a nivel nacional que, entonces eso, al menos a mí eso me ha hecho investigar, leer y saber cómo hay que hacerlo, porque si no te podís meter en problemas muy fácilmente, podís comprar un bus y no se puede comprar, compraron buses en algunos lados, así como, cosas que no se podían hacer, entonces en algún momento dijeron: "Ya", entre comillas, como una especie de perdonazo se podía, pero de ahí para adelante no, entonces para eso tenis que prepararte un poco leer, leer, leer y leer no más, no queda otra".* (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 5).

> *"Por eso, llegamos, llegó el proceso de rendir y ellos me presentaron una carpeta con facturas, cierto, y ahí nos dimos cuenta que no estaban todas las facturas necesarias, y lo otro que como ellos gastaron dinero por decirte, casi todo lo compraron entre octubre y diciembre pero lo pagaron en este año, y él tenía una confusión. ¿Había que colocar lo que yo compré independiente de cuando lo pagué o solamente lo pagué? Entonces él tenía la confusión y al final lo que hizo que lo que pagó lo tenía para el año pasado y lo que no pagó el año pasado lo hizo pasar a este año. Ahí faltó una capacitación con una persona que dijera: No, es lo que tú adquiriste en el año lectivo y no lo que pagaste, porque como te digo son 30 días. Si yo compré el diez de diciembre me van a pagar en enero y estamos hablando del otro año, y esa era la confusión que él tenía y yo tampoco se la supe responder porque tampoco manejaba el tema, y llamamos a la Super y la Super dijo: "No, ingresen todo el año pasado". Tampoco nos respondieron la pregunta ¿te das cuenta?"* (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 2).

> *"Nosotros una vez le dijimos al supervisor, que sería ideal, que las supervisiones no son colaborativas o de acompañamiento, entonces le decíamos si hubiese intención real de que hiciéramos las cosas bien, sería bueno que nos capacitaran. Una cosa es lo que dice la ley, lo que puede extraer como documento, pero hay interpretaciones que uno no maneja. Entonces, si se hicieran cursos, talleres, uno estaría más alerta y eso no pasaría".* (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 4).

Además de la complejidad propia de las normativas, sobre todo para quienes no están familiarizados con el manejo legal, también existen una serie de modificaciones y ajustes que se van realizando a lo largo del

tiempo y que implican que los sostenedores deben actualizarse constantemente para conocer y aplicar los cambios que se van implementando.

> *"Ahora ya te ponen instructivo de que tenemos que rendir el periodo 2016 pero no vamos a hacer nada hasta que llegue como el 5to instructivo porque hasta el último mes modifican ese manual, no puede ser que lleguemos al último mes y ellos todavía estén modificando el manual de rendiciones, eso es lo otro que si el manual de rendición ellos van a hacer el manual, que hagan uno altiro y de una y que no estén oye, unos gastos, si esa versión ya cambió, entonces no hay un aviso, no hay nada y uno dice no, no puede ser que estén modificando, siempre nos pasa lo mismo, que hasta el último mes todavía modifican el manual, entonces lo ideal que cuando digan que está para hacer el proceso de rendición, venga con todo definitivo y no lo estén modificando a futuro"* (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 7).

> *"Porque trabajar con la política financiera de educación es muy complejo, porque para todas las cosas hay una ley distinta, y muchas modificaciones y cada cuatro años cambia prácticamente todo en educación, entonces ese tema es súper complejo, fundamentalmente lo que conlleva el tema del estatuto docente, que hay muchas modificaciones ahí, planes de retiro y cosas… y hay que manejar como hartos aspectos"* (Sostenedor Municipal, Jefe DAEM 7).

Ahora bien, las modificaciones a la normativa no serían un problema si existieran las competencias técnicas adecuadas y canales de comunicación expeditos a través de los cuales la información fluyera de manera clara e íntegra entre el nivel central y los sostenedores, pero la situación que relatan los sostenedores de ambos sectores desafortunadamente dista de ese escenario. En cambio, lo que pareciera suceder es que la capacitación ofrecida en relación a estos temas es escasa y las modificaciones se informan por canales que no facilitan la interlocución de los actores para el intercambio de consultas.

> *"La parte del ministerio es que ellos van a capacitaciones, se perfeccionan todo eso y después nos toca a nosotros rendir, ejecutar y piensan que nosotros estuvimos ahí, entonces después nosotros es un caos porque nosotros primero que nada, no estuvimos, segundo, no sabemos qué es lo que ellos entendieron de lo que la capacitación que tuvieron y después nosotros ahí sí que, siempre es lo mismo, yo me acuerdo que años atrás, vamos a mandarnos un viejazo como de unos 12 años, el ministerio se preocupaba de, la gente que estaba encargada de subvención, ir y capacitar a la comuna, yo me acuerdo de haber ido a dos capacitaciones del ministerio muy buenas, uno salía pero decía aquí me quedó clarito, venía clarito uno de regreso a la casa, pero eso se perdió, ya no hay hace mucho tiempo y sería bueno retomarlo porque ellos van como unidad fiscalizadora, ellos van como departamento providencial del MINEDUC, pero nosotros como DAEM no recibimos la misma capacitación".* (Sostenedor Municipal, Jefe Finanzas 7).

> *"Es que las leyes son difíciles de explicar, pero el MINEDUC tiene una oficina de apoyo a los sostenedores que funciona bastante bien pero no puede abarcar a todos. Es imposible. Yo habría sido esa oficina, mira, nosotros mismo. Yo he capacitado a 200 colegios en la Ley de Inclusión, la Carrera Docente (…). Aquí se requiere una política mucho más fuerte e incluir a otros, para trabajar y armar una cuestión mucho más fuerte de información. Y una mirada del MINEDUC mucho más de apoyo, en el sentido de llegar al colegio para decirle, vamos a ayudarlo en el buen sentido. Generalmente muchos de los fiscalizadores… los que atienden o están medio choreados,*

te tiran una cantidad de mensajes que tu quedas aterrado. Siempre te dicen que lo estás haciendo mal". (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1),

"La Superintendencia cuando ellos hacen capacitaciones son muy vagas, lo mismo que el MINEDUC. (…). Yo creo que las instancias que manejan esto deberían acercarse más a los colegios a conversar." (Sostenedor particular subvencionado, establecimiento único 2).

El problema de comunicación recién descrito se ve agudizado cuando los sostenedores buscan información con distintos actores y se encuentran con inconsistencias o diferencias de criterios que complejiza la implementación de las normativas. Se advierte un par de situaciones específicas en que los sostenedores, en un escenario de duda respecto al uso de ciertos recursos, han recurrido a los fiscalizadores de la Superintendencia o a los supervisores de los DEPROV en búsqueda de respuestas y se han encontrado con criterios que difieren entre sí, haciendo que lo que para uno es permisible, para el otro no necesariamente lo sea. Esta situación acontece, de acuerdo a los sostenedores, porque cada uno de los actores posee criterios financieros o pedagógicos, respectivamente, y no generan una vinculación entre ambos.

"Lo que pasa es que ahí hay un tema. La visita pedagógica no conversa nada con la visita financiera. A nosotros el año pasado nos fiscalizaron a todos los colegios pedagógicamente y todos salieron excelente en las 30 acciones que teníamos, que son grandes acciones, todos súper bien y cuando nos fiscalizaron en la financiera, nos rechazaron gastos que en la pedagógica como acción estaba muy bien y se asociaba al plan y estaba indicado que se financiaba por SEP. Pero un año después nos vinieron a fiscalizar y nos rechazaron gastos, que no son ATE, entonces ahí se produce una incongruencia." (Sostenedor particular subvencionado, red de colegios 1).

Esta discrepancia, sumado a las debilidades en las capacidades técnicas y a la complejidad de la fórmula de subvenciones, ha tenido una repercusión relevante en la generación de un patrón de gasto determinado que podría poner en riesgo la eficiencia en la asignación de los recursos, pero que tiene la ventaja de minimiza el temor de los sostenedores a cometer errores en el uso de los recursos que puedan repercutir en multas. Este patrón, como se ha descrito en otra sección del informe, tiene relación, por ejemplo, con una compra excesiva de artefactos tecnológicos para ayudar la ejecución recursos de la SEP.

El tema de la seguridad o inseguridad experimentada al hacer uso de estos dineros constituye un discurso recurrente entre los sostenedores y se funda en tres factores principales. En primer lugar, responde – como ya ha quedado expuesto- a la complejidad de la normativa que regula los fines para los cuales es posible utilizar la SEP y todas las restricciones administrativas asociadas a esta misma. Sumado a la anterior, la existencia de pronunciamientos de la Superintendencia de Educación o modificaciones posteriores en el reglamento de la SEP incrementan el nivel de complejidad ya existente, dificultando la toma de decisión de los sostenedores.

"Mira, yo considero que es muy bueno que esté la SEP como un concepto. El problema que tiene desde mi punto de vista es uno cuando se genera el uso de la SEP el trámite administrativo es demasiado engorroso. Yo por ejemplo para comprar la grabadora que tú tienes ahí yo tengo que subirla a un portal, para eso necesito una persona especializada en un portal en una licitación que dura alrededor de diez días hábiles. Luego de eso analizar las ofertas junto con ella, estipular una,

comunicarme con el oferente y luego generar una cotización y una orden de compra que va a finanzas a la Muni y que también tiene un proceso de diez días hábiles, por lo tanto si la Superintendencia me pasa una multa porque hay una taza de baño que está sucia o un baño completo que hay que reparar, me da diez días hábiles para reparar ese problema pero mi tramite involucra más de veinte o treinta días por lo tanto no puedo responder a esas necesidades". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 2).

En segundo lugar, se funda en las experiencias de los sostenedores y los problemas que han tenido con ciertos gastos ejecutados; es decir, gastos que se realizaron y rindieron, pero que luego fueron objetados por la Superintendencia de Educación. A juicio del sostenedor, son gastos que se alineaba con el PME y en algunos casos incluso contaba con el visto bueno informal del supervisor de la DEPROV correspondiente, pero que finalmente son objetados por el fiscalizador de la SIE, lo que deja en evidencia la desalineación de criterios ya mencionada. Esta situación genera desconcierto y confusión entre los sostenedores y se critica, específicamente, que desde el punto de vista pedagógico algo pueda ser considerado como adecuado pero que posteriormente una fiscalización de carácter normativo le desconozca dicho mérito.

"[…] creo que se ha perdido un poco el foco, o quizás, han cambiado los criterios que dice relación con la fiscalización del uso de recursos, y en donde si bien en un inicio el ente fiscalizador era el mismo Ministerio de Educación a través de su Secretaria Regionales Ministeriales, actualmente esa función recae en la Superintendencia de Educación Escolar y lamentablemente por la experiencia misma, los plazos, los criterios y la misma formación de los fiscalizadores de la Superintendencia muchas veces no se condicen con las orientaciones que entrega el Ministerio. Entonces uno ha encontrado ciertas situaciones que ante las consultas de las determinadas, la pertinencia de un determinado gasto, hacemos las consultas a SECREDUC, y nos dicen "es factible", pero hacemos la consulta a la Superintendencia y nos dicen "es probable que te rechacemos ese gasto" […], por tanto el día de mañana, ante una fiscalización de rendición de cuentas, quienes nos van a rechazar o aceptar los gastos, van a ser de la Superintendencia, y ahí los criterios sinceramente algunas veces no son congruentes y nos ha llevado un poco a la confusión, a abstenernos muchas veces, es mejor ante la duda, mejor no procedamos con ese gasto, puede ser rechazado, es un poco eso". (Sostenedor Municipal, Jefe SEP 6).

Las diferencias entre sostenedores en el manejo de la normativa asociada al uso de los recursos escolares traen aparejado un problema de equidad: aquellos sostenedores más capacitados se ven en condiciones de hacer un uso eficiente de los recursos, mientras aquellos con menos capacidades tienden a entrar en un círculo vicioso de mal uso de recursos, multas (o, en el caso de la SEP, cancelación del beneficio por no llegar a rendir los suficientes recursos), y merma en los recursos recibidos.

"Bueno hay varios de ellos que yo diría por su envergadura, por sus años de experiencia, por la disponibilidad de sus equipos, yo diría que vienen de vuelta no, cuando uno recién está viendo un asunto, uno se encuentra que ellos ya manejan todos los trucos, todo lo administrativo que le permite obtener el máximo posible de recursos" (SEREMI)

"Las rendiciones de cuentas, todos los fondos FAEP están con una normativa especial, con un dictamen y hay un instructivo que se de la a los sostenedores, con tiempo, etcétera, ellos saben que deben ir rindiendo cuentas para que vayan accediendo al resto de las cuotas y de hecho el

ultimo instructivo que hay, dicen que si no alcanzan al menos a 40% de la ejecución del presupuesto que se les asignó, no pueden acceder a una tercera cuota en su totalidad, hemos tenido situaciones puntuales donde los municipios no han alcanzado un nivel de ejecución, por lo tanto no han podido acceder a la tercera cuota y eso también nos dice que hay un tema de gestión de por medio, porque cuando se elabora el convenio, lo que nosotros les indicamos siempre a los sostenedores es que ellos deben poner la carga, es decir, el porcentaje más alto en aquellas iniciativas que saben que las pueden resolver rápidamente, hay algunos municipios que han sido súper aplicados y que entendieron eso a la primera y eso ha generado que siempre han recibido la totalidad de los fondos, 1ª, 2ª y 3ª cuota, pero hay otros municipios que no han logrado entender que no pueden ponerle un porcentaje tan alto que no siempre dependen 100% de ellos, ya, y ahí se genera digamos esta suerte de que no logran alcanzar el porcentaje de educación y les impide alcanzar a la 3ª cuota y quedan algunas iniciativas inconclusas" (SEREMI)

"hemos tomado varios cambios de imputaciones que nosotros les decimos, o sea por ejemplo inspectores de patio que se financiaban por USE los hemos pasado a SEP, velando en que tengan cumplimiento en acciones del plan de mejoramiento, que el trabajo se vea reflejado en el PME, que no sea el inspector general, que eso es parte legal que te lo exigen entonces eso no puede ser por SEP y así ahí hemos hecho, sobre todo en recursos humanos, cambios, para poder apoyar a esta subvención general que no da abasto con las necesidades y hemos ocupado hemos hecho cambio de ítem digamos, en eso puntualmente" (Sostenedor municipal, Jefe SEP).

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El sistema de financiamiento de la educación escolar en Chile presenta varias fortalezas. Por un lado, como se describe en el capítulo I, el mecanismo de distribución de recursos vía subvenciones genera un sistema basado en reglas claras, que permite que los recursos sean asignados según criterios preestablecidos en forma transparente. Es un sistema que ha permitido el desarrollo de una oferta educativa amplia y variada, con diversidad de tipos de proveedores. Este sistema se sostiene sobre la existencia de datos detallados sobre establecimientos y sostenedores que permite una correcta y (la mayoría de las veces) oportuna asignación y transferencia de recursos, además de un criterio de asignación que resulta progresivo en términos de equidad. Existen asimismo mecanismos de monitoreo y fiscalización del gasto que permiten hacer un seguimiento del uso de los recursos y de su adecuación a la normativa vigente.

A pesar de estas fortalezas, el sistema presenta una serie de desafíos, como se describe en los capítulos III y IV. Basado en dicho análisis, en este capítulo, se presentan algunas recomendaciones de política para mejorar los niveles de adecuación, equidad, y las condiciones para la planificación y administración de los recursos en el sistema escolar chileno.

ADECUACIÓN

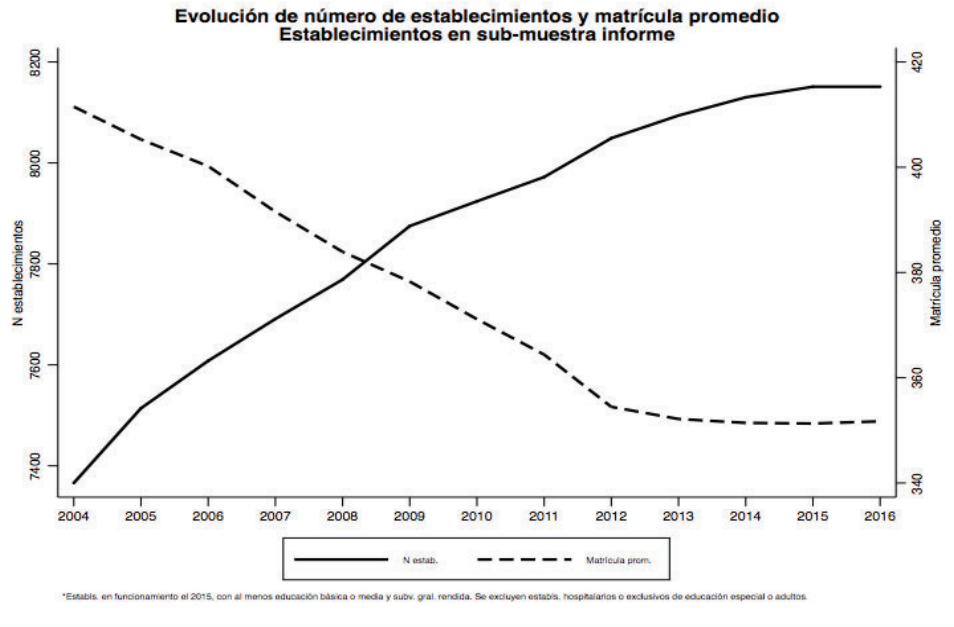
Un primer desafío que presenta el sistema es la alta proporción de establecimientos y sostenedores que se encuentran en una situación de déficit estructural, entendido como la imposibilidad de financiar sus gastos de operación del servicio con los ingresos corrientes de libre disposición. Como se describe en el capítulo III, el sistema se sostiene precariamente con financiamiento adicional a los ingresos de subvenciones de libre disposición (FAEP, aporte municipal, financiamiento compartido), aunque aún con estos ingresos hay una proporción alta de establecimientos y sostenedores que mantienen su déficit estructural.

Esta situación es común a ambos sectores, aunque es más aguda en el caso del sector municipal. En general, como se describe en el capítulo III, son los establecimientos pequeños y medianos urbanos los que más sufren el déficit estructural. Si bien el agrupamiento de establecimientos en redes (municipales y particulares subvencionadas) mitiga el déficit, por efecto de la redistribución entre establecimientos de un mismo sostenedor, aún persiste una proporción no menor de sostenedores que no pueden financiar su costo operativo con sus ingresos corrientes de libre disposición. Como se describe en el capítulo IV, los sostenedores hacen frente al déficit estructural contrayendo deudas, haciendo traspasos cruzados de financiamiento, prorrogando pagos, o ajustando sus costos operativos en formas que podrían ir en desmedro de la calidad del servicio (ajustando las remuneraciones, o desvinculando docentes para abaratar costos de indemnizaciones).

Es importante notar que el déficit estructural persiste aun cuando se consideran plantas de personal ajustadas, como se vio en el capítulo III. Esto es, aun en un escenario en el que se ajustan las plantas (pero se mantiene el número de establecimientos), hay establecimientos y sostenedores que no podrían financiar su costo operativo con los ingresos de subvenciones de libre disposición.

En este sentido, el problema de adecuación está vinculado a una característica estructural del sistema educativo chileno: la gran cantidad de establecimientos pequeños, situación que ha ido aumentando con el paso del tiempo. Como se observa en el gráfico 5.1, entre 2004 y 2016, la matrícula total[201] disminuyó de 3.031.134 a 2.866.843 estudiantes. Sin embargo, en el mismo período, los establecimientos aumentaron de 7.366 a 8.151, es decir, aumentaron en 785 establecimientos.

Gráfico 5.1



Si bien esta característica del sistema educativo chileno es una fortaleza, en tanto favorece la existencia de una variedad de ofertas educativas, su contracara es la tensión financiera a la que lleva al sistema. Esta es una característica común al sistema como un todo, y no solamente al sector municipal o al sector particular subvencionado, si bien, como se describe en el capítulo III, toma formas diferentes en ambos sectores.

Como se describe en el capítulo III, cuando se analiza los ingresos de libre disposición totales en el sistema (contabilizando aportes municipales, financiamiento compartido, y FAEP), se observa que el sistema como un todo está en una condición de superávit. Esto es, en 2015 hay un superávit de 188.489 millones de pesos si se contabilizan todos los ingresos de libre disposición. Esto no es así si se contabilizan solamente las subvenciones, dado que se mantiene un déficit total en el sistema de 284.402 millones de pesos, que sin embargo se reduce en un 46% hacia 2019 con los ingresos adicionales que incorporan la LIE y la PND, manteniéndose un déficit por subvenciones de libre disposición de 153.380 millones de pesos.

Esto es, aún en un escenario teórico en que los actuales ingresos por subvenciones de libre disposición se distribuyeran con criterios diferentes entre los sostenedores, el sistema mantendría su déficit estructural si se mantiene el actual nivel de subvenciones y la actual distribución de establecimientos con sus plantas

[201] En establecimientos de educación básica, parvularia y básica, educación media y educación completa.

actuales. Es importante recordar que este análisis considera solamente el costo operativo de provisión del servicio, sin considerar otros gastos que son esenciales para la calidad del proceso educativo. Asimismo, el análisis no tiene en cuenta la disminución gradual de matrícula vinculada al decrecimiento de la tasa de natalidad, que tiene el potencial de agravar el problema en el mediano y largo plazo en la medida en que el sistema no se adapte.

Como se detalla a continuación, diversas opciones para abordar el déficit estructural en el sistema pueden enfocarse, por un lado, en modificaciones al sistema de distribución de recursos. Por el otro lado, se puede abordar el problema a través de políticas que afecten los costos de funcionamiento. Una solución integral y de largo plazo debería considerar combinaciones de ambos tipos de políticas.

Por el lado de los mecanismos de distribución de recursos, diversas políticas podrían promover una disminución de los niveles de déficit. Por un lado, podría establecerse, como hacen algunos sistemas como Nueva Zelandia, un financiamiento específico que garantice que cada establecimiento cuente con la planta mínima necesaria para poder funcionar. Esto es, mantener un sistema de distribución de recursos que combine un componente fijo (basado en una tasa determinada de alumnos/profesores) para el financiamiento de profesores, y un componente variable basado en el per cápita (matrícula o asistencia). Este tipo de política tiene la ventaja de garantizar el funcionamiento de todos los establecimientos, y potencialmente de incentivar a todos los establecimientos a contratar profesores en los tramos superiores de la carrera. Sin embargo, es un tipo de política que requiere de políticas adicionales que desincentiven la proliferación de establecimientos pequeños.

También por el lado de los mecanismos de distribución de recursos, existen opciones que podrían aliviar la situación de déficit estructural en el sistema manteniendo la actual base de distribución basada en el per cápita. Como se analiza en el capítulo IV, el déficit se produce, parcialmente, por un desbalance entre los ingresos de libre disposición y los ingresos de destino específico. Hay sostenedores que podrían financiar sus costos estructurales con mayor holgura si pudieran disponer de parte de sus ingresos de destino específico para financiar su costo estructural. Asimismo, los patrones de gasto de la Subvención Escolar Preferencial descritos en el capítulo III y IV muestran que parte del gasto de esta subvención está en los hechos cubriendo costo estructural (a pesar de no ser el uso esperado de esta subvención), y que existe también un margen de gasto ineficiente y poco innovador. Esta situación podría agravarse a partir de los aumentos que la LIE trae para esta subvención. Si se “liberalizara” el uso de parte de los recursos de la SEP, en por ejemplo un 50%, el porcentaje de sostenedores en déficit se reduciría en 2019 de 63% a 28% en el sector municipal, y de 26% a 14% en el sector particular subvencionado (manteniendo la misma distribución de establecimientos y de plantas docentes y de asistentes; y contabilizando todos los ingresos de libre disposición). Si bien una política de este tipo podría contribuir a aliviar el déficit en el sistema sin significar alteraciones de base en el sistema de financiamiento, tiene varios desafíos que es necesario considerar. Por un lado, restaría importancia a una subvención que está enfocada prioritariamente en mejorar las condiciones de calidad en los establecimientos que atienden a niños prioritarios y preferentes. Esto es, es una subvención que direcciona el gasto hacia el mejoramiento de la calidad, y en este sentido resulta necesario resguardar al menos parte de esta subvención para favorecer ese tipo de gasto. Por otro lado, en ausencia de políticas que dificulten el aumento de establecimientos pequeños, o el aumento de las plantas de docentes y asistentes, esta solución, que podría aliviar el déficit en el corto plazo, tendría

en el largo plazo los mismos problemas estructurales que el mecanismo actual de subvenciones de libre disposición.

Por el lado de políticas que podrían alterar la estructura de costos, el sistema se beneficiaría de la introducción de mecanismos para eficientizar las plantas, garantizando al mismo tiempo que cada establecimiento cuente con el personal necesario. Sistemas como Nueva Zelandia, por ejemplo, regulan (y garantizan financieramente) la planta mínima necesaria para cada establecimiento según su matrícula. Por sobre ese mínimo, los establecimientos tienen autonomía para definir sus propias plantas en el marco del uso de sus recursos. Por ejemplo, en el caso de Chile, si en lugar de considerar las plantas reales de los establecimientos se consideran solamente las plantas básicas descritas en el capítulo III, el porcentaje de sostenedores con déficit estructural baja de 82% a 31% considerando los salarios promedio de 2015 en el sector municipal. Nuevamente, es necesario considerar que este ejercicio de plantas básicas considera solamente la planta mínima necesaria a los fines de impartir la malla curricular.

También por el lado de las políticas que tienen el potencial de alterar la estructura de costos, el sistema se beneficiaría de la introducción de mecanismos que permitan una optimización de la oferta, minimizando la prevalencia de establecimientos pequeños especialmente en zonas urbanas. Esta es una política común en otros sistemas educativos, donde se determinan mínimos de matrícula para el funcionamiento de los establecimientos (como en el caso de los Países Bajos), o se introducen incentivos a la consolidación de establecimientos pequeños, como en el caso de Estonia. Este tipo de políticas deben distinguir consideraciones especiales para zonas rurales y/o aisladas. En el caso de Chile, la consolidación de establecimientos podría darse con mayor facilidad en el sector municipal, dada la escala de los sostenedores.[202] Sin embargo, es necesario también prever algún tipo de política que fomente la consolidación en el sector particular subvencionado, donde la mayoría de los sostenedores con déficit estructural son sostenedores de establecimiento único.

EQUIDAD Y REDISTRIBUCIÓN

A partir de la creación de la SEP en 2008, las subvenciones presentan una distribución que resulta progresiva en términos de equidad socioeconómica: establecimientos con mayor proporción de estudiantes prioritarios reciben mayor subvención. Esta focalización de los recursos se refina a partir de la LIE, que crea la subvención para alumnos preferentes. A partir de la implementación de la LIE, el sistema de subvenciones queda escalonado en tres tramos según el nivel socioeconómico de los estudiantes.

Esta focalización de los recursos de subvenciones es desafiada, como se analiza en los capítulos III y IV, por los criterios de distribución de otros recursos de libre disposición existentes en el sistema. En el caso del sector municipal, se observa (capítulo III) que la distribución del aporte municipal y de los recursos del FAEP (y de las subvenciones de libre disposición) no necesariamente sigue los mismos criterios de focalización que los determinados por la fórmula de subvenciones. Como se describe en el capítulo IV, la

[202] Ver por ejemplo Amaya (2015) para un ejercicio de optimización de plantas y establecimientos en el sector municipal.

asignación final de recursos depende de la capacidad de negociación de los directores de escuela, o de criterios de asignación del sostenedor que pueden estar más dirigidos a garantizar el pago de la planilla de los establecimientos que a una asignación según criterios de equidad. En el caso del sector particular subvencionado, los aportes por concepto de financiamiento compartido moderan el efecto progresivo de la distribución de recursos de las subvenciones.

Adicionalmente, es necesario considerar que la progresividad socioeconómica en la distribución de las subvenciones es producto de la SEP, que es una subvención que trae asociado importantes restricciones en el gasto, como se analiza en las secciones de planificación y administración de los capítulos III y IV. Esto es, los establecimientos con mayor proporción de estudiantes prioritarios reciben mayores recursos por subvenciones, pero estos recursos deben ser utilizados en acciones tendientes a la mejora escolar y no en solventar el costo operativo de los establecimientos. En efecto, se observa que persiste un problema de inequidad producto no del monto total de subvenciones, sino de la estructura de ingresos de los establecimientos,[203] que lleva a que los establecimientos en déficit estructural sean en su mayoría establecimientos con alto porcentaje de estudiantes prioritarios, a pesar de recibir mayores recursos per cápita.

PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Como se mencionó anteriormente, la fórmula de subvenciones en Chile tiene la virtud de favorecer una distribución transparente de los recursos basada en criterios conocidos, con una oportuna asignación y transferencia de fondos, y con mecanismos de monitoreo y fiscalización del gasto que permiten hacer un seguimiento del uso de los recursos y de su adecuación a la normativa vigente.

La contracara del actual mecanismo de asignación de recursos es su complejidad, que dificulta la labor de los sostenedores y tiene el potencial de generar, como se describe en el capítulo IV, importantes diferencias en la posibilidad de hacer un buen uso de las subvenciones en función de la capacidad instalada de cada sostenedor. Asimismo, desde la perspectiva de los sostenedores se destaca el alto costo administrativo que implica la gestión del sistema de financiamiento, costo que tiene el potencial de distraer de los procesos de mejora pedagógica.

Una de las críticas que recibe el sistema de financiamiento basado en la asistencia es la variabilidad de ingresos que puede generar, con sus consecuentes dificultades para la planificación de los sostenedores. Proponentes del sistema de financiamiento basado en asistencia sostienen que este sistema genera incentivos para los sostenedores para asegurar la asistencia a clases de los estudiantes. Los resultados de este estudio apuntan, más bien, no tanto a un problema de previsibilidad de los ingresos interanuales (dado que los sostenedores conocen sus tasas de asistencia y planifican en función de ellas), sino a inequidades en la capacidad de afrontar los costos operativos mensuales en contextos de alta inasistencia. Como se describe en el capítulo III, hay cierto tipo de establecimientos que tienen en promedio tasas de inasistencia mayores. Adicionalmente, y desde la perspectiva de los sostenedores, el registro y reporte

[203] Esto es, las proporciones relativas entre ingresos de libre disposición, de destino específicos y rígidos.

diario de asistencia genera una carga administrativa adicional a los altos costos administrativos del sistema. Cuando se analiza la experiencia internacional, se observa que la mayoría de los sistemas utiliza la matrícula, y no la asistencia diaria, como base para determinar la asignación de recursos. En este sentido, una simplificación de la base de cálculo de las subvenciones (por ejemplo, por matrícula medida en dos momentos del año), podría alivianar los costos administrativos y a la vez generar curvas de ingreso con menores variaciones en establecimientos donde la asistencia es más problemática. Lo anterior sin perjuicio de que se puedan introducir incentivos para promover un aumento de las tasas de asistencia, como podría ser por ejemplo el definir objetivos de asistencia de acuerdo a la desviación de cada establecimiento respecto de otros establecimientos de sus mismas características que obtienen mayores tasas de asistencia.

El sistema de financiamiento se vería beneficiado también por una simplificación de los criterios de uso de recursos que rigen algunas de las subvenciones de destino específico, lo que podría redundar en un gasto más eficiente. En el caso de la SEP, se observan instancias de gastos ineficientes o poco innovadores para poder justificar los recursos de la subvención, como se describe en detalle en el capítulo IV. Surge también un cuestionamiento de los sostenedores a la imposibilidad de utilizar recursos de las subvenciones de destino específico (en particular la SEP y el PIE) para solventar costos asociados a los gastos que están permitidos en el marco de dichas subvenciones, lo cual lleva a una utilización subóptima de los recursos.

Finalmente, resulta necesario fortalecer las capacidades del sistema. Por un lado, resulta necesario fortalecer la capacidad de gestión operativa y financiera de los sostenedores, para que todos (y no sólo aquellos que ya tienen mayor capacidad) puedan hacer un mejor uso del sistema de financiamiento. Por otro lado, resulta necesario fortalecer la alineación de criterios en los órganos de supervisión y fiscalización del sistema.

ANEXO I: ANEXO METODOLÓGICO

CATEGORIZACIÓN DE SUBVENCIONES

1.1 Subvenciones de libre disposición		
1.1.a.- Base	+	escolaridad - escolaridad_pie - descuento_escolaridad - reintegros - descuento_ficom + aporte_estado_ficom - discrepancia
	+	piso_rural
	+	reliquidacion
1.1.b.- Zona y ruralidad libre disposición	+	zona_nopie
	+	ruralidad
1.1.c.- Incentivos a desempeño libre disposición	+	adeco
1.1.d.- Aporte Gratuidad	+	ap_grat
1.2 Subvenciones de destino especifico		
1.2.a.- SEP	+	sep
	+	sepa
1.2.c.- PIE	+	escolaridad_pie
	+	zona_pie
1.2.d.- Mantenimiento	+	mantenimiento
1.2.e.- Proretención	+	proretencion
1.2.f.- Internado	+	internado
1.2.g.- Refuerzo educativo	+	reforzamiento
1.2.h.- Aumento salarios docents	+	subv_adicional_especial
	+	subv_asistentes_educacion

1.2.i.- Asignación de concentración de prioritarios	+	asign_conc_prio
1.3 Subvenciones rígidas		
1.3.a.- Ajustes zona y ruralidad rigidos	+	desempeño_dificil
1.3.b.- Ajustes incentivos a desempeño rigidos	+	sned
	+	aep
	+	avdi
1.3.c.- Bonos y ajustes salarios	+	profesor_encargado
	+	brp
1.3.d.- Asignación de tramo PND (Asign. directa)	+	asign_tramo_dir

MUESTRA DE ESTABLECIMIENTOS

La muestra contempla aquellos establecimientos municipales y particulares subvencionados que se encontraban en funcionamiento y con matrícula el 2015, que impartieron al menos educación básica o media para niños y jóvenes y que hayan reportado al menos una subvención en el proceso de rendición de cuentas para el año 2015. Se excluyeron establecimientos hospitalarios o exclusivos de educación parvularia, especial o de adultos. Del total resultante de 8,246 establecimientos, se descartó a 95 que dejaron de tener matrícula el 2016 (aparecen en base directorio, pero no en base matrícula), reduciendo a 8,151 el número de establecimientos en la muestra. Esto último fue necesario debido a que para los cálculos de Subvención Escolar Preferencial Ampliada (SEPA) se necesita la matrícula de alumnos preferentes, que se establecen a partir de 2016. De este modo, la muestra final corresponde a casi un 70% del total de establecimientos en funcionamiento y con matrícula el 2015.

BASES DE DATOS

Las bases de datos que se utilizaron fueron las siguientes:

- Rendición de cuentas 2015 [Superintendencia de Educación].
- Matrícula por estudiante 2015 y 2016 [MINEDUC].
- Censo docente 2015 [MINEDUC].
- Subvenciones 2015 [MINEDUC].
- Asistencia 2011-2015 [MINEDUC].
- Directorio establecimientos 2015 [MINEDUC].
- Evaluación docente 2015 [MINEDUC].

- SIMCE 2015 [Agencia de Calidad].
- Congelamiento Financiamiento Compartido 2015 [MINEDUC].
- Establecimientos con Fines de lucro 2016 [MINEDUC].
- Convenio SEP establecimientos 2015 y 2016 [MINEDUC].
- Gratuidad establecimientos 2016 y 2017 [MINEDUC].
- Alumnos prioritarios y beneficiarios 2015 [MINEDUC].
- Alumnos prioritarios, preferentes y beneficiarios 2016 [MINEDUC].
- JEC 2015 [MINEDUC].
- Ordenación oficial 2016 [Agencia de Calidad].

PROYECCIONES DE DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS

Para las proyecciones de ingresos en concepto de subvenciones a partir de la Ley de Inclusión Escolar (LIE) y la Política Nacional Docente (PND) se tomó como base los datos de 2015. A partir de los datos de 2015, las proyecciones se realizaron para dos periodos. Primero para 2019, con el fin de comparar el escenario 2015 con uno próximo en el tiempo y que además capture los cambios más importantes producto de las dos leyes: el valor del Aporte de Gratuidad llega a su máximo el 2018; el aumento de 20% de Subvención Escolar Preferencial (SEP) y la SEP para alumnos preferentes (SEP ampliada, SEPA) entran en vigencia a partir del 2016; los docentes comienzan a entrar a la PND el 2017; y los aumentos, producto de la PND, de los factores USE para la Subvención de Escolaridad llegan a su máximo a partir de 2019. Adicionalmente, se hizo proyecciones para 2047, que corresponde al año en que se estima serían gratuitos el 90% de los establecimientos particulares subvencionados (80% en 2019), representando un escenario cercano al régimen.

Los supuestos que se utilizaron para las proyecciones son los siguientes:

- Inflación anual de 3.288%, que corresponde a la inflación promedio anual entre 1999 y 2016.
- Aumento anual del valor de la USE de 4.83%, correspondiente al aumento promedio anual entre 1999 y 2017.
- Matrícula constante en los tres períodos.
- Para los cálculos de subvenciones que se pagan con asistencia, se consideró la asistencia promedio entre 2011 y 2015.

La metodología corresponde a la imputación de ingresos de subvenciones (y descuentos si corresponde) para los establecimientos según sus características, las de sus alumnos en 2015 y los supuestos recién mencionados, pero además considerando los cambios que generarán la LIE y PND a 2019 y 2047. Aquellas subvenciones que no sufren cambios debido a estas leyes, se aumentaron anualmente a partir de los datos 2015 considerando el porcentaje de incremento de la Unidad de Subvención Educacional (USE) el 2016 (4.1%), el 2017 (3.2%) y para los años posteriores, el porcentaje de aumento promedio anual de la USE de 1999 a 2017 (4.83%).

Con el objetivo de poder comparar los distintos escenarios, todos los valores proyectados de 2019 y 2047 se ajustaron por inflación a pesos de 2015, considerando el promedio de inflación anual de 1999 a 2016 (3.288%). De esta manera, el valor de la USE proyectado para 2019 y 2047 en pesos 2015 es de $23,521.959 y $35,646.547 respectivamente.

No se consideran pagos pendientes, retenciones, ni multas para las proyecciones a 2019 y 2047.

LEY DE INCLUSIÓN (LIE)

Los principales requisitos que exige la LIE a los establecimientos para recibir aportes del Estado son; *(i)* tener convenio SEP vigente, *(ii)* ser gratuito y *(iii)* estar constituido como corporación sin fines de lucro.

Dado que el plazo para que los establecimientos pasen a ser sin fines de lucro es el 31 de diciembre de 2017, dicha condición no se considera para las proyecciones y se asume que todos los establecimientos con fines de lucro dejan de serlo para 2019. Todos los pagos por concepto de subvención SEP se corrigieron por el porcentaje de renovación de dicha subvención para 2017, según información del MINEDUC al 19 de julio de 2016. Para el caso del paso a gratuidad, se utilizaron los datos actualizados de 2017 del MINEDUC y además se proyectó dicho paso según la condición que se explica posteriormente.

Aumento 20% SEP: Aquellos establecimientos que cumplan los requisitos reciben a partir de marzo 2016 2.0328 USE mensuales por porcentaje de asistencia de cada alumno **prioritario** de pre-Kinder a sexto básico y análogamente 1.3548 USE para los alumnos prioritarios de séptimo básico a cuarto medio. Se utilizó la asistencia promedio por establecimiento de 2011 a 2015 del total de alumnos de ambos grupos de nivel educativo por separado, pre-Kinder a sexto básico y séptimo básico a cuarto medio, y se multiplicó por la matrícula de alumnos prioritarios de ambos grupos del 2016, dado que ese año se incluye a los cuartos medios dentro de la clasificación de alumno prioritario.

SEP Ampliada (SEPA): El monto de la Subvención Escolar Preferencial Ampliada es la mitad de la SEP. Es decir, 1.0164 USE por el porcentaje de asistencia mensual de cada alumno **preferente** de pre-Kinder a sexto básico y 0.6774 USE para los alumnos preferentes de séptimo básico a cuarto medio. Nuevamente la asistencia considerada es el promedio de 2011 a 2015 para ambos grupos de nivel educativo, pre-Kinder a sexto básico y séptimo básico a cuarto medio, y se multiplicó por la matrícula de alumnos preferentes de ambos grupos para el año 2016, debido a que la clasificación de alumno preferente comienza a partir de ese año.

SEP Concentración: Si bien la SEP por concentración de alumnos prioritarios no sufre cambios por la LIE, cabe mencionar que para el cálculo de esta subvención se utilizó, al igual que en ambos casos anteriores, la asistencia promedio 2011 a 2015 de todos los alumnos de pre-Kinder a sexto básico y la de todos los alumnos de séptimo básico a cuarto medio, por separado por establecimiento. Además, esta subvención se paga por la asistencia de todos los alumnos del establecimiento y no sólo la de prioritarios, por lo que se utilizó la matrícula completa 2015 de ambos grupos de nivel educativo. El porcentaje de concentración de alumnos prioritarios en el establecimiento se calculó con los datos de 2016, debido a que ese año

entran en la clasificación de prioritarios los alumnos de cuarto medio. En la Tabla 1 se presentan los factores USE según el porcentaje de concentración de alumnos prioritarios del establecimiento.

Tabla 1: Factor USE por tramo de concentración de prioritarios

Factor USE pre-K a 6to B	Factor USE 7mo B a 4to M	% concentración prioritarios
0.302	0.202	[60, 100]
0.269	0.179	[45, 60)
0.202	0.134	[30, 45)
0.118	0.078	[15, 30)

Aporte de gratuidad y financiamiento compartido: El aporte de gratuidad para los niños y jóvenes de educación parvularia, básica y media, tiene como requisito que el establecimiento tenga convenio SEP vigente, pero no así para los alumnos de educación especial y adultos. De esta manera, se utilizó la asistencia promedio de 2011 a 2015 y la matrícula 2015 de manera separada para niños y jóvenes, como para adultos y educación especial. El monto corresponde a 0.45 USE mensual por alumno. En el año 2015 el MINEDUC congeló[204] los cobros máximos mensuales promedio que hacían los establecimientos particulares subvencionados por concepto de financiamiento compartido (FICOM). De esta manera, a partir de 2016 los establecimientos particulares subvencionados no pueden cobrar a los apoderados un monto mayor al recién mencionado. Posteriormente, dicho monto disminuye de manera anual en la misma magnitud en la que aumentan las subvenciones de escolaridad[205], zona, ruralidad y mantenimiento[206], con respecto al año anterior. La LIE establece que en el momento en que el monto de dicho cobro sea igual o menor al aporte de gratuidad (0.45 USE), el establecimiento deja de estar bajo el régimen de Financiamiento Compartido (FICOM), pasando a ser gratuito y así a recibir el aporte de gratuidad.

De esta manera, la regla que se utilizó en las proyecciones para definir si un establecimiento pasa a gratuidad consta de dos alternativas; *(i)* si se cumple el criterio establecido en la LIE, o *(ii)* si es que, dado el paso a gratuidad, los ingresos de libre disposición del establecimiento aumentarían, es decir, si es que el aporte de gratuidad es mayor o igual que el ingreso por financiamiento compartido menos el descuento por financiamiento compartido. En el momento que se cumple cualquiera de las dos condiciones, se consideró en las proyecciones que el establecimiento pasa a ser gratuito y a recibir el aporte de gratuidad.

[204] En UF del 1 de agosto 2015.

[205] Sin incluir aumento por PND y aplicación del factor del artículo 7 de ley 19.933.

[206] Divididas por 12 y la asistencia promedio anual.

Para la segunda *(ii)* condición se calculó el ingreso potencial por FICOM para los años proyectados, debido a que el monto máximo mensual promedio disminuye anualmente a partir de 2016, según se describió anteriormente. De esta manera, para la proyección de 2019 y 2047 se calculó el incremento de las subvenciones de escolaridad, zona, ruralidad y mantenimiento entre 2015 y el año anterior a proyectar (2018 y 2046), a un 4.83% anual[207], y esto se restó al cobro máximo mensual promedio por nivel educativo congelado el 2015. Se tomó en cuenta que la ley establece que ningún alumno puede pagar más de 4 USE por concepto de FICOM y además que si dicho cobro por nivel educativo es menor al aporte de gratuidad (0.45 USE), el establecimiento puede cobrar en ese nivel educativo el monto equivalente al aporte de gratuidad. Finalmente, al total por establecimiento se le restó el descuento por financiamiento compartido, el cual está determinado por la Tabla 2.

Tabla 2: Descuento por FICOM

Descuento (% de subv. escolaridad)	**Tramo cobro mensual máx. promedio (UF)**
10	[0.44, 0.88]
20	(0.88, 1.75]
35	Más de 1.75

POLÍTICA NACIONAL DOCENTE (PND)

La PND determina que todos los establecimientos que reciben financiamiento del Estado ingresarán al Sistema de Desarrollo Profesional Docente (SDPD) de forma gradual hasta el 2026. Los municipales el 2017 con el encasillamiento del 2016 y los particulares subvencionados comenzarán a participar voluntariamente de los procesos de reconocimientos a partir de 2018 y hasta 2025. Es obligatorio desde julio de 2026[208].

Con la implementación de la PND desaparecen la mayoría de las asignaciones que anteriormente, según Estatuto Docente, se pagaban de manera directa y no con cargo a la Subvención Escolar. Dentro de éstas se encuentran: Asignación por desempeño en condiciones difíciles, AVDI, AEP y Subvención adicional especial (SAE). Esto reduce a sólo tres las transferencias directas nuevas que fue necesario calcular para las proyecciones de ingresos de subvenciones (las que no se derogaron, como SNED y ADECO, se aumentaron por el incremento anual promedio de la USE):

[207] Incremento promedio de la USE entre 1999 y 2017.

[208] Los docentes que se encuentren a 10 años o menos de jubilar, podrán optar por no ingresar a la carrera (mantendrán su última remuneración mensual devengada y se ajusta por aumento de la USE y tendrán derecho a seguir percibiendo la asignación de antigüedad). El 60% de educadores de párvulos, quienes realizan clases en los niveles de pre-kínder (NT1) y kínder (NT2) ingresarán conjuntamente con el resto de su establecimiento.

- **BRP (Transferencia Directa)**: Tiene un componente base equivalente al 75% por concepto de título y un complemento equivalente al 25% por concepto de mención. Los montos máximos son $224,861 y $74,954 mensuales respectivamente, para 30 o más horas de contrato. En los contratos inferiores a 30 horas se paga la proporción correspondiente. (i) Se financian $31.238 (monto que se ajusta por incremento de la USE) con la subvención de escolaridad para los profesionales de la educación con una jornada de 30 horas o más, o la proporción según corresponda. (ii) La diferencia entre el monto total a pagar y la letra anterior se financia a través de una transferencia directa del MINEDUC.
- **Asignación de Tramo**: Tiene 3 componentes; (i) Componente de experiencia, el cual asigna a los docentes un 6.76% de la Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN209) y adicionalmente un 6.66% de la RBMN por cada bienio de experiencia sobre el primero, (ii) componente de progresión, el cual entrega un monto que varía por el tramo profesional del docente y sus horas de contrato (hasta un máximo de 44) y los bienios de experiencia (hasta un máximo de 15), y (iii) un componente fijo, con un monto que varía según el tramo profesional del docente (sólo para avanzado, experto I y experto II), y sus horas de contrato (con un máximo de 44). La Asignación de Tramo es con cargo a la Subvención de Escolaridad. Sin embargo, el monto correspondiente a la diferencia entre Avanzado/Experto I/Experto II y tramo Temprano/Inicial, se paga vía asignación directa.
- **Asignación de reconocimiento por docencia en establecimientos de alta concentración de alumnos prioritarios**: Se entrega en su totalidad como *transferencia directa* del MINEDUC a los establecimientos. Le corresponde a docentes con contrato en establecimientos con 60% o más de alumnos prioritarios y se compone de dos elementos; (*i*) 20% de la asignación de tramo, y (*ii*) un monto fijo de $43,726 por contrato de 44 horas cronológicas semanales, o la proporción que corresponda. Los docentes de los tramos profesional avanzado, experto I y experto II, y con contrato en establecimientos con una concentración de alumnos prioritarios igual o superior al 80%, reciben un monto fijo mensual adicional de $60,000 para un contrato de 44 horas cronológicas semanales, o la proporción que corresponda. Del mismo modo, los profesionales que se desempeñan en establecimientos ubicados en zonas rurales, y tienen una concentración de alumnos prioritarios inferior al 60% y mayor o igual al 45%, reciben una asignación igual al 10% de su respectiva asignación de tramo.

Para los cálculos proyectados a 2019 y 2047 se realizó el supuesto de que todos los docentes, con contratos en establecimientos municipales y/o particulares subvencionados, se integran a carrera docente a partir de 2017.

Para las proyecciones de ingresos de los establecimientos se contó con las características de los docentes y sus contratos y así se estimó lo que percibirían en 2019 y 2047 por concepto de BRP, asignación de tramo y asignación de reconocimiento por docencia en establecimientos de alta concentración de alumnos

[209] Es el producto resultante de multiplicar el valor mínimo de la hora cronológica que fija la ley por el número de horas de contrato. El valor mínimo para 2017 es de $13,207 en educación pre-básica, básica y especial, y $13,896 para educación media.

prioritarios. Con este fin, se utilizaron las bases del censo docente y la del encasillamiento 2016, imputando tramo profesional inicial y cero años de experiencia a los docentes sin información.

Cabe destacar que en la base de datos de censo docente no es posible identificar si el contrato es de tipo SEP o no, y al incluirlos se estaría sobreestimando el número de contratos y de este modo las transferencias por PND para los establecimientos. Con el fin de evitar esto, de la base de rendición de cuentas 2015 se obtuvo, por docente y establecimiento, la proporción de las remuneraciones de hasta los últimos 6 meses de 2015 que se financió sin SEP y dicha proporción fue utilizada para ponderar el monto de los contratos previamente calculados por PND.

Finalmente, se obtuvo por establecimiento el total de las transferencias directas (ponderadas) de las asignaciones de PND.

SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Para la proyección de distribución de recursos en un escenario de implementación del Sistema Nacional de Educación Pública, se utilizó la distribución de Servicios Locales de Educación provista por el MINEDUC con 70 SLEs.

SLE	Comunas
SLE01	ARICA
	CAMARONES
	PUTRE
	GENERAL LAGOS
SLE02	IQUIQUE
	ALTO HOSPICIO
SLE03	POZO ALMONTE
	CAMINA
	COLCHANE
	HUARA
	PICA
SLE04	ANTOFAGASTA
	MEJILLONES

	SIERRA GORDA
	TALTAL
SLE05	CALAMA
	OLLAGÜE
	SAN PEDRO DE ATACAMA
	TOCOPILLA
	MARIA ELENA
SLE06	COPIAPO
	CALDERA
	TIERRA AMARILLA
	CHANARAL
	DIEGO DE ALMAGRO
SLE07	VALLENAR
	ALTO DEL CARMEN
	FREIRINA
	HUASCO
SLE08	COQUIMBO
	ANDACOLLO
SLE09	LA SERENA
	LA HIGUERA
	PAIGUANO
	VICUNA
SLE10	ILLAPEL
	CANELA
	LOS VILOS
	SALAMANCA

SLE11	OVALLE
	COMBARBALA
	MONTE PATRIA
	PUNITAQUI
	RIO HURTADO
SLE12	QUILLOTA
	CALERA
	HIJUELAS
	LA CRUZ
	NOGALES
SLE13	LA LIGUA
	CABILDO
	PAPUDO
	PETORCA
	ZAPALLAR
SLE14	SAN FELIPE
	CATEMU
	LLAILLAY
	PANQUEHUE
	PUTAENDO
	SANTA MARIA
SLE15	LOS ANDES
	CALLE LARGA
	RINCONADA
	SAN ESTEBAN
SLE16	CONCON

	PUCHUNCAVI
	QUINTERO
	VINA DEL MAR
SLE17	QUILPUE
	LIMACHE
	OLMUE
	VILLA ALEMANA
SLE18	VALPARAISO
	CASABLANCA
	JUAN FERNANDEZ
SLE19	SAN ANTONIO
	ALGARROBO
	CARTAGENA
	EL QUISCO
	EL TABO
	SANTO DOMINGO
SLE20	COLINA
	LAMPA
	TILTIL
SLE21	CONCHALI
	QUILICURA
SLE22	LA REINA
	LAS CONDES
	LO BARNECHEA
	PROVIDENCIA
	VITACURA

SLE23	LA FLORIDA
	NUNOA
	PENALOLEN
SLE24	PUENTE ALTO
	PIRQUE
	SAN JOSE DE MAIPO
SLE25	LA GRANJA
	MACUL
	SAN JOAQUIN
SLE26	LA CISTERNA
	LO ESPEJO
	PEDRO AGUIRRE CERDA
	SAN MIGUEL
	SAN RAMON
SLE27	CERRILLOS
	ESTACION CENTRAL
	MAIPU
SLE28	CERRO NAVIA
	LO PRADO
	PUDAHUEL
SLE29	QUINTA NORMAL
	RENCA
SLE30	BUIN
	PAINE
SLE31	EL BOSQUE
	LA PINTANA

	SAN BERNARDO
	CALERA DE TANGO
SLE32	HUECHURABA
	INDEPENDENCIA
	RECOLETA
SLE33	TALAGANTE
	EL MONTE
	ISLA DE MAIPO
	PADRE HURTADO
	PENAFLOR
SLE34	MELIPILLA
	ALHUE
	CURACAVI
	MARIA PINTO
	SAN PEDRO
SLE35	SANTIAGO
SLE36	PICHILEMU
	LA ESTRELLA
	LITUECHE
	MARCHIHUE
	NAVIDAD
	PAREDONES
SLE37	CHEPICA
	LOLOL
	PALMILLA
	PERALILLO

	PUMANQUE
	SANTA CRUZ
SLE38	SAN FERNANDO
	CHIMBARONGO
	NANCAGUA
	PLACILLA
SLE39	COINCO
	COLTAUCO
	DONIHUE
	MALLOA
	QUINTA DE TILCOCO
	RENGO
	REQUINOA
SLE40	LAS CABRAS
	PEUMO
	PICHIDEGUA
	SAN VICENTE
SLE41	RANCAGUA
	CODEGUA
	GRANEROS
	MACHALI
	MOSTAZAL
	OLIVAR
SLE42	LINARES
	COLBUN
	LONGAVI

	PARRAL
	RETIRO
	VILLA ALEGRE
	YERBAS BUENAS
SLE43	CUREPTO
	RIO CLARO
	CURICO
	HUALANE
	LICANTEN
	MOLINA
	RAUCO
	ROMERAL
	SAGRADA FAMILIA
	TENO
	VICHUQUEN
SLE44	TALCA
	MAULE
	PELARCO
	PENCAHUE
	SAN CLEMENTE
	SAN RAFAEL
	SAN JAVIER
SLE45	CONSTITUCION
	EMPEDRADO
	CAUQUENES
	CHANCO

	PELLUHUE
SLE46	CHILLAN
	BULNES
	CHILLAN VIEJO
	EL CARMEN
	PEMUCO
	SAN IGNACIO
	YUNGAY
SLE47	COBQUECURA
	COELEMU
	NINHUE
	PORTEZUELO
	QUILLON
	QUIRIHUE
	RANQUIL
	SAN NICOLAS
	TREGUACO
SLE48	COIHUECO
	NIQUEN
	PINTO
	SAN CARLOS
	SAN FABIAN
SLE49	LOS ANGELES
	CABRERO
	YUMBEL
SLE50	ANTUCO

	MULCHEN
	QUILACO
	QUILLECO
	SANTA BARBARA
	TUCAPEL
	ALTO BIOBIO
SLE51	LAJA
	NACIMIENTO
	NEGRETE
	SAN ROSENDO
SLE52	PENCO
	TALCAHUANO
	TOME
	HUALPEN
SLE53	CONCEPCION
	CHIGUAYANTE
	FLORIDA
	HUALQUI
SLE54	CORONEL
	LOTA
	SAN PEDRO DE LA PAZ
	SANTA JUANA
SLE55	LEBU
	ARAUCO
	CURANILAHUE
	LOS ALAMOS

SLE56	CANETE
	CONTULMO
	TIRUA
SLE57	ANGOL
	LOS SAUCES
	LUMACO
	PUREN
	RENAICO
	TRAIGUEN
SLE58	TEMUCO
	GALVARINO
	LAUTARO
	PERQUENCO
	VILCUN
	CHOLCHOL
SLE59	CUNCO
	CURARREHUE
	FREIRE
	GORBEA
	LONCOCHE
	MELIPEUCO
	PADRE LAS CASAS
	PITRUFQUEN
	PUCON
	VILLARRICA
SLE60	VALDIVIA

	CORRAL
	LANCO
	LOS LAGOS
	MAFIL
	MARIQUINA
	PAILLACO
	PANGUIPULLI
SLE61	LA UNION
	FUTRONO
	LAGO RANCO
	RIO BUENO
SLE62	OSORNO
	PUERTO OCTAY
	PURRANQUE
	PUYEHUE
	RIO NEGRO
	SAN JUAN DE LA COSTA
	SAN PABLO
SLE63	FRESIA
	FRUTILLAR
	LOS MUERMOS
	LLANQUIHUE
	PUERTO VARAS
SLE64	PUERTO MONTT
	CALBUCO
	COCHAMO

	MAULLIN
	CHAITEN
	FUTALEUFU
	HUALAIHUE
	PALENA
SLE65	CASTRO
	ANCUD
	CHONCHI
	CURACO DE VELEZ
	DALCAHUE
	PUQUELDON
	QUEILEN
	QUELLON
	QUEMCHI
	QUINCHAO
SLE66	COYHAIQUE
	LAGO VERDE
	AYSEN
	CISNES
	GUAITECAS
	COCHRANE
	O'HIGGINS
	TORTEL
	CHILE CHICO
	RIO IBANEZ
SLE67	PUNTA ARENAS

	LAGUNA BLANCA
	RIO VERDE
	SAN GREGORIO
	CABO DE HORNOS Y ANTARTICA
	PORVENIR
	PRIMAVERA
	TIMAUKEL
	NATALES
	TORRES DEL PAINE
SLE68	COLLIPULLI
	CURACAUTIN
	ERCILLA
	LONQUIMAY
	VICTORIA
SLE69	CARAHUE
	NUEVA IMPERIAL
	SAAVEDRA
	TEODORO SCHMIDT
	TOLTEN
SLE70	ISLA DE PASCUA

En la Ley No 21040 se establece un cronograma de implementación entre 2018 y 2025, que contempla dos etapas. En la primera etapa de instalación, se establece la implementación de 4 SLEs en 2018, 3 en 2019, y 4 en 2020. La segunda etapa de instalación abarca de 2021 a 2025: 15 SLEs en 2022, 15 SLEs en 2023, 15 SLEs en 2024, y 15 SLEs en 2025. El calendario de la segunda etapa de instalación puede ser modificado por decreto presidencial, pudiendo extenderse hasta 2030.

Es importante considerar que la Ley establece que una municipalidad o corporación municipal podrá solicitar al Ministerio de Educación que el servicio educacional de su comuna no sea traspasado al Servicio

Local respectivo en los plazos que le correspondieren en virtud del cronograma vigente de implementación, siempre que cumpla con los requisitos detallados en el capítulo I. Para los fines de este informe, se estimó un escenario en el que se supone todos los municipios elegibles optan por traspasar el servicio. Esto puede subestimar las estimaciones de déficit estructural a nivel de SLEs en la medida en que los municipios que pueden optar por retrasar su ingreso al sistema sean los municipios que tienen menor déficit estructural.

ESTIMACIÓN DE DÉFICIT ESTRUCTURAL

DÉFICIT CON PLANTA REAL

Para las estimaciones de déficit estructural con planta real se consideraron en los ingresos de los establecimientos los recursos disponibles para financiar el pago de remuneraciones, es decir, Aporte Municipal, FAEP, FICOM y las siguientes subvenciones; escolaridad, zona, ruralidad, piso rural, pro-retención, internado, reforzamiento, aporte de gratuidad, desempeño difícil, subvención adicional especial, subvención de asistentes de la educación, profesor encargado, SNED, AVDI, AEP, ADECO, BRP, asignación de tramo (directa) y asignación de reconocimiento por docencia en establecimientos de alta concentración de alumnos prioritarios. Adicionalmente, se incluyó en los ingresos el gasto remuneracional financiado con FAEP 2015.

Por el lado de los costos, se consideraron los gastos de remuneraciones de docentes y asistentes financiadas con las subvenciones antes mencionadas, aporte municipal, FAEP y FICOM (se excluyen así los gastos remuneracionales financiados con SEP y PIE principalmente), traspasos para remuneraciones de administración central (AC) y gastos operacionales.

Para los gastos en remuneraciones se utilizó la información de la base de rendición de cuentas 2015. Con esto se obtuvo el gasto remuneracional de docentes y asistentes para 2015. Para los períodos 2019 y 2047 se utilizaron también las remuneraciones de asistentes de 2015, ajustadas por el incremento anual promedio de la USE, y las remuneraciones de docentes se proyectaron para ambos años según PND. Para esto último, además del cálculo de la RBMN para cada contrato y de las tres asignaciones de PND ya mencionadas (BRP, asignación de tramo y asignación de reconocimiento por docencia en establecimientos de alta concentración de alumnos prioritarios), se calculó la asignación de responsabilidades directiva, asignación de responsabilidad técnico-pedagógica, bonificación especial para profesor encargado de escuela rural, planilla complementaria y planilla suplementaria. No fue posible el cálculo de la asignación especial de incentivo profesional debido a que los beneficiarios son los profesionales de la educación del sector municipal que cumplen los aspectos definidos por la autoridad municipal para su otorgamiento, información no disponible al momento del procesamiento de los datos para este informe.

La asignación de responsabilidad directiva entrega un monto equivalente a un porcentaje de la RBMN, de mínimo 25% y un máximo de 100%, a los directores de establecimientos dependiendo del tamaño de

matrícula de éste. Además, asigna un 20% de la RBMN para los docentes que cumplen funciones directivas. Del mismo modo, la asignación de responsabilidad técnico-pedagógica entrega un 20% de la RBMN a los jefes de Unidad Técnico-Pedagógica (UTP) y un 15% a los profesionales que desempeñen funciones de UTP. Para los establecimientos con alta concentración de alumnos prioritarios (al menos 60%) y matrícula igual o superior a 400 alumnos, se asigna adicionalmente un 37.5%, 75% o 100% de la RBMN dependiendo del tamaño de matrícula del establecimiento.

La bonificación especial para profesor encargado de escuela rural se entrega a los profesionales que cumplen la función de docente de aula y de profesor encargado en escuela rural sin director. El monto máximo el 2017 es de $115,397 para un contrato de 44 horas, o la proporción que corresponda. Dicho monto se ajusta con el incremento anual de la USE.

La planilla complementaria establece una remuneración total mínima, de $635,976 el 2017, para todos los docentes. Aquellos profesionales que su remuneración total sea inferior a dicho monto, reciben la diferencia como planilla complementaria para alcanzar la cantidad establecida. La remuneración total mínima se ajusta anualmente al igual que la USE. Finalmente, la planilla suplementaria garantiza que los docentes que entren a PND no reciban una remuneración inferior al promedio de los 6 meses previos. La diferencia entre dicho promedio y la nueva remuneración al ingresar a PND se paga como planilla suplementaria[210].

Debido a que por PND la proporción de horas lectivas/no lectivas se modifica a 65/35 de 2019[211] en adelante, se realizó un ajuste a las remuneraciones calculadas asumiendo que debiera haber una mayor contratación para cubrir dichas horas. Este costo de reemplazo docente se calculó como el total de asignaciones docentes por PND multiplicado por la proporción de horas aula sobre el total de horas de contrato y de eso se obtuvo el 13.3%, que es la proporción adicional de horas aula que deberán cubrirse al pasar de 75 a 65 horas lectivas.

Con la información disponible del censo docente 2015, de la base de remuneraciones de rendición de cuentas 2015 y el encasillamiento 2016, se pudo imputar a cada contrato entre docente y establecimiento las remuneraciones correspondientes para los períodos 2019 y 2047. A estas se le sumó el gasto adicional al sueldo base (aportes del sostenedor, bonos y horas extra), ajustado por el aumento del sueldo base entre 2015 y 2019. Asimismo, para aquellos docentes que son parte de las plantas en 2015 pero no figuran en el Censo Docente (que se usó como base para calcular los ingresos de cada docente por PND), se estimó el monto salarial 2015 y éste monto se proyectó a 2019 y 2047 ajustando por el aumento del sueldo base entre 2015 y 2019.

En los gastos básicos operacionales se incluyeron de la base de rendición de cuentas 2015; transporte escolar, material de oficina, reproducción de documentos, insumos computacionales, combustible y peajes, otros gastos de operación, servicios básicos, materiales y útiles de aseo, contratación servicios de

[210] Hubo un 4% de contratos que no se pudo unir a la base de remuneraciones docentes de rendición de cuentas.
[211] Previamente se modificó de 75/25 en 2016, a 70/30 en 2017.

aseo y jardinería y contratación servicios de seguridad. Dicho gasto se mantuvo constante para 2019 y 2047.

Un último gasto considerado para los establecimientos es el que se realizó el 2015 por concepto de traspasos a AC para pago de remuneraciones. Esta información está disponible sólo a nivel de sostenedor en la base de remuneraciones de la rendición de cuentas, por lo que se asignó a cada establecimiento la proporción de dicho traspaso de acuerdo al tamaño de su matrícula por sobre el total de matrícula de su sostenedor.

Cabe destacar que para los análisis de déficit a nivel de sostenedor y Servicio Local de Educación (SLE), se incluyeron también los gastos en remuneraciones AC financiados con FAEP, de la base de rendición de cuentas 2015.

En las proyecciones a 2019 para *sostenedores municipales*, y de acuerdo a la primera etapa del cronograma de implementación establecido en la ley No 21040, se asumió que los establecimientos municipales de las siguientes comunas pasan a ser gestionados por los SLEs: en 2018 Huasco (Alto del Carmen, Freirina, Huasco, Vallenar), Coquimbo (Coquimbo, Andacollo), Barrancas (Lo Prado, Cerro Navia, Pudahuel), Costa Araucanía (Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt, Toltén). En 2019: Arica y Paranicota (Arica, Camarones, Putre, General Lagos), Biobío (Concepción, Chiguayante, Florida, Hualqui), Metropolitana (La Granja, Macul, San Joaquín).

Para las proyecciones de déficit estructural a nivel de Servicios Locales de Educación, se realizó un escenario teórico en el que se asume que todos los municipios han traspasado sus establecimientos a los SLEs. La proyección se realiza con ingresos a 2019, ya que no hay incrementos de recursos para el sector público entre 2019 y 2047 más allá de los aumentos de la USE (y los gastos salariales se indexan por el aumento de la USE).

DÉFICIT CON PLANTA BÁSICA

Para el análisis de déficit de planta básica teórica, se consideraron los mismos ingresos y gastos descritos para el análisis de déficit con planta real, a excepción del gasto de remuneraciones. Esto se debe a que en este ejercicio se construyeron plantas teóricas básicas para distintos tipos de establecimientos y se calculó, haciendo algunos supuestos, el costo de dichas plantas para luego imputarlos a cada establecimiento según sus características.

Las plantas básicas construidas incluyen el número mínimo de docentes necesarios para cubrir las horas mínimas exigidas por los programas de estudio del MINEDUC para el nivel (parvularia, básica, media) y modalidad educativa (científico humanista, técnico profesional) que imparte el establecimiento. Además se consideraron un cargo de directivo (Director), un cargo técnico pedagógico (Jefe de UTP) para cada ciclo de enseñanza, un cargo de apoyo administrativo (secretaria/o) y un cargo de apoyo para el mantenimiento (auxiliar de aseo). Para el caso de escuelas rurales que imparten primero a sexto básico y con al menos un curso multigrado, se consideró un profesor cada dos grados de enseñanza (se unifica 1ro

y 2do básico, 3ro y 4to, 5to y 6to) y bonificación de profesor encargado (ni persona, ni horas extras para la función directiva). Para aquellos establecimientos con dos o más cursos por nivel, se agregó una segunda persona con cargo administrativo y una segunda de mantenimiento. Todos los establecimientos que tienen cursos de educación básica y media fueron estimados con dos jefes de UTP, incluidos los que tienen solo 7mo y 8vo y luego media. Para educación de párvulos se consideran 39 horas semanales de contrato, 2 profesores y 2 asistentes.

Es importante considerar que las plantas básicas excluyen personal que normalmente forma parte de las plantas de los establecimientos, como el personal de apoyo contable, inspectores de patio, asistentes de la educación, asignación de horas extras para jefes/as de departamento, asignación de horas extras para profesores/as jefes, asignación de horas extras o contratos para realizar talleres extra programáticos, asignación de horas extras o contratos para realizar talleres de reforzamiento escolar, encargado/a de convivencia escolar, personal de apoyo psicosocial: psicólogo/a, trabajador/a social, orientador, etc., personal de apoyo académico: psicopedagogo/a, fonoaudiólogo/a, neurólogo/a, etc., y personal de seguridad (portero).

El procedimiento general para la construcción de las plantas básicas se describe a continuación.

1. Identificar el tipo de profesor requerido y las horas aula que tendría en cada curso.
2. Calcular total de profesores requeridos y sus respectivas horas.
3. Asignar cantidad de horas de contrato por profesor (también conocido como jornada semanal). El máximo de horas de contrato se estima según proporcionalidad de horas lectivas/no lectivas para cada año según la normativa vigente: En 2015: 43 horas aula (corresponde a jornada semanal de 44 horas (cronológicas). En 2019 y 2047: 38 horas aula (corresponde a jornada semanal de 38 horas cronológicas).
4. Ajustar cargas horarias según proporcionalidad de horas. Puede ocurrir que el número de profesores necesarios varíe entre un año y otro dependiendo de la proporción. En casos límite se priorizaron ajustes de bajo impacto, es decir, pasar dichas horas a profesores que no tenían carga completa (44 hrs.), siempre y cuando fuese pertinente. Por ejemplo, el profesor de inglés, siempre se tuvo que duplicar, no así el profesor de tecnología, ya que ese curso podría ser impartido por profesores de matemática, física u otra asignatura (siempre asumiendo que tienen la especialidad).

Con esto, se construyeron plantas docentes que varían en los niveles educativos impartidos por el establecimiento y el número de cursos en dichos niveles, el cual se asumió constante para simplicidad de los cálculos. Dado que la mayoría de los establecimientos tiene entre 1 y 3 cursos por nivel, se construyeron plantas de hasta 3 cursos por nivel con esta metodología. Para el resto de establecimientos se aplicó un factor de ajuste a las plantas de 3 cursos por nivel.

Una vez construidas las plantas básicas, se calculó su costo. Para el periodo 2015, con la base de remuneraciones de la rendición de cuentas, se obtuvieron los valores promedio de horas de docentes y de directivos pagados ese año, por dependencia y área.

Tabla. Valor hora promedio de docentes 2015	
Docente particular subvencionado urbano	$23,182
Docente particular subvencionado rural	$23,902
Docente municipal urbano	$27,199
Docente municipal rural	$27,606
Directivo particular subvencionado urbano	$39,577
Directivo particular subvencionado rural	$30,238
Directivo municipal urbano	$40,165
Directivo municipal rural	$34,900

Para los costos de la planta básica de 2019 y 2047 se utilizaron los valores estipulados en la PND, nuevamente asumiendo que todos los docentes ya entraron al SDPD. Además, se consideraron dos escenarios, uno con docentes en el tramo profesional inicial, a los cuales se les asignó cero años de experiencia, y otro con docentes en el tramo profesional avanzado, a los cuales se les asignaron 4 años de experiencia (2 bienios).

Para los tres períodos considerados se asumió un salario para administrativos de $350,000 y de 270,000 para auxiliares de aseo. Del mismo modo, se consideró una remuneración de $350,000 por asistente de la educación en educación parvularia.

Para imputar los costos de las plantas básicas teóricas de cada establecimiento se estimó la cantidad mínima posible de cursos por nivel que podría tener el establecimiento a partir de su matrícula en 2015. Se usó el supuesto de que hay igual número de cursos por nivel en cada ciclo (parvularia, básica y media). De este modo, se calculó la cantidad total de alumnos por ciclo educativo y se obtuvo la cantidad de cursos teóricos por nivel de cada establecimiento, en un escenario de un máximo de 45 alumnos por curso y en otro de 35 alumnos por curso. Con esta estimación de cursos por establecimiento se imputó el costo de la respectiva planta básica.[212]

[212] Para el caso de que un establecimiento tenga diferente número de cursos por nivel en dos o tres ciclos, se le imputan plantas calculadas de manera separada. Por ejemplo, si un establecimiento tiene 1 curso por nivel en el ciclo de educación básica y 2 cursos por nivel en educación media, se le imputa la planta de un colegio que sólo imparte básica y tiene 1 curso por nivel y la de un colegio que sólo imparte educación media con 2 cursos por nivel.

Adicionalmente, para los periodos 2019 y 2047 se tomó en consideración la proporción de alumnos prioritarios por establecimiento, debido a que las asignaciones del nivel profesional avanzado varían según dicho porcentaje.

Al igual que para los cálculos de déficit con planta real, en los análisis a nivel de sostenedor y de SLE se incluyó el gasto en remuneraciones de administración central.

ESTUDIO CUALITATIVO

Para el estudio cualitativo, se realizó un total de 75 entrevistas, distribuidas de la siguiente manera:

Actores	**N**	**Detalle**
Funcionarios Nivel Central MINEDUC y otros de gobierno	14	DIPLAP; U. de Subvenciones; Equipo SEP; Equipo PIE; UNAM; U. de Infraestructura Escolar; U. de Educación Rural Multigrado; U. de Educación de Adultos; Coordinación LIE; Agencia de Calidad; SIE; SEREMI(s); ex funcionarios relacionados a la SEP
Sociedad Civil	6	ACHM; AMUCH; CONES; Colegio de Profesores; CONACEP; FIDE.
Sostenedores Sector Municipal	31	9 municipios, seleccionados según su nivel de deuda, ejecución subvención general y SEP, aporte municipal, tamaño de la red de escuelas, y localización geográfica.
Sostenedores Sector Particular Subvencionado	21	14 sostenedores de establecimiento único; 7 sostenedores de establecimientos en red. Seleccionados según sostenedores en red/individuales, tamaño, nivel de copago, nivel de déficit, nivel de arriendo, nivel de ejecución de SEP.
Sostenedores de administración delegada	2	

ANEXO II: DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO

ONTARIO

CONTEXTO

La selección de la experiencia de la provincia de Ontario en Canadá como caso de estudio se basó en que, luego de una serie de reformas implementadas a partir del año 2003,[213] Ontario ha experimentado una creciente presencia en la escena internacional al ser un ejemplo de un sistema escolar que se ha reformado, empujó los límites y logró un importante avance en los resultados de desempeño estudiantil y una gran disminución en las diferencias de rendimiento entre los estudiantes de altos y bajos ingresos.[214] Lo anterior reflejado en los exámenes estandarizados de la provincia de 2014, donde el 79% de los alumnos de sexto grado alcanzó o sobrepasó el tercer nivel (de cuatro niveles) de rendimiento en lectura (vs. 56% en 2003), el 78% en escritura (vs. 54% en 2003), y el 54% en matemáticas (vs. 53% en 2003).[215] En el caso de la educación secundaria, el índice de graduación subió a 84% en 2014, lo cual representa un aumento de 16 puntos porcentuales en comparación con la tasa del año 2004.[216] Estas mejoras también se manifestaron en las pruebas internacionales, donde Ontario obtuvo resultados por sobre el promedio de la OCDE en PISA 2015 tanto en lectura (527 vs. 493), como en matemáticas (509 vs. 490), y en ciencias (524 vs. 493).[217]

Ontario, la provincia más poblada y diversa de Canadá con más de 13 millones de habitantes,[218] tiene cerca de 2 millones de niños asistiendo al sistema escolar público.[219] De estos el 27% nació fuera de Canadá, el 20% se auto identifica como miembro de una minoría visible y el 4,5% es de habla francesa.[220]

---

[213] El bajo rendimiento estudiantil, las bajas tasas de graduación en la educación secundaria y la disminución de la inversión en la educación pública originaron el proceso de reforma del año 2003. Este se sustentó en una teoría de acción que promovía la idea de que las escuelas con dificultades necesitan de más apoyo, y que, para lograr un cambio sistémico a nivel provincial, local, y escolar es necesario concentrarse en una cantidad limitada de metas para poder articular más efectivamente los esfuerzos de los diversos niveles de gobierno. En consecuencia, se establecieron cuarto objetivos específicos: (i) mejorar el rendimiento de los estudiantes, (ii) reducir la inequidad del rendimiento entre estudiantes de diversos niveles socioeconómicos, (iii) promover el bienestar de los estudiantes, y (iv) restaurar la confianza en el sistema de educación pública. El objetivo principal del financiamiento de la educación debe ser alcanzar estas cuatro metas. Ontario Ministry of Education (2010).

[214] Ontario Ministry of Education (2010).

[215] Datos de 2003 de EQAO (2004) y datos de 2014 de EQAO (2014).

[216] Government of Ontario (2015).

[217] EQAO (2016).

[218] Statistics Canada (2015).

[219]Aproximadamente 68% están matriculados en escuelas primarias, mientras que 32% en escuelas secundarias. Ontario Ministry of Education (2015a).

[220] Datos para el año 2010. Pedwell et. al (2011).

La educación pública en Ontario está organizada en 4 sistemas financiados con fondos públicos (público en inglés, católico en inglés, público en francés y católico en francés)[221] que responden al requerimiento constitucional de financiar públicamente al idioma y religión minoritaria.[222] En total, hay cerca de 4.000 escuelas primarias y 900 escuelas secundarias, cada una bajo la jurisdicción de una junta escolar. Hay 31 juntas públicas en inglés, 29 juntas católicas en inglés, 4 juntas públicas en francés y 8 juntas católicas en francés, las cuales varían ampliamente en tamaño, algunas de sólo unos cientos de estudiantes hasta la junta escolar del Distrito de Toronto con aproximadamente 250.000 estudiantes, una de los más grandes de Norteamérica.[223] Ontario también cuenta con instituciones privadas, las cuales no reciben financiamiento público y representan menos del 5% de la matrícula.

En términos de gobernanza, cada nivel tiene funciones específicas. A nivel provincial se definen las normativas en los ámbitos de financiamiento, regulación y provisión de la educación. Luego, el nivel intermedio, representado por las juntas escolares de cada distrito, es el encargado de la administración de las escuelas. Finalmente, el nivel local, compuesto de las escuelas, los directores y los consejos escolares,[224] es el encargado de la administración de las escuelas individuales.[225]

FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN[226]

En Ontario, el 90% de los recursos para financiar la educación son entregados por el Ministerio de Educación[227] a las juntas escolares a través de la fórmula de financiamiento llamada Subvención para las

[221] También existe un pequeño número de escuelas gobernadas por Autoridades Escolares, generalmente escuelas ofrecidas a través de hospitales y en localidades remotas y con poca población, las cuales no son objeto de este estudio.

[222] Las escuelas públicas representan un 56%, las católicas un 29%, y las privadas un 15% del total de escuelas (Van Pelt et al, 2015).

[223] Ontario Ministry of Education (2015a).

[224] Los consejos escolares tienen como principal función fomentar la mejora del rendimiento escolar y promover la rendición de cuentas del sistema educativo hacia los padres a través del asesoramiento a los directores y a la junta escolar, asegurnado que su escuela responda a las necesidades y valores locales. Los miembros del consejo escolar deben ser variados e incluir a padres y apoderados de los estudiantes (quienes deben ser la mayoría de los miembros del consejo), al director de la escuela, a un maestro, un representante de los estudiantes, un miembro del personal no docente y a miembros de la comunidad en general. (Ontario Public School Boards´ Association, 2014; Ontario Ministry of Education,2009; y Ontario Ministry of Education, 2002).

[225] Lessard y Brassard (2009) y MoK (2005).

[226] Sección basada principalmente en Ontario Ministry of Education (2015b, 2015c).

[227] El financiamiento proveniente del Ministerio de Educación ha ido en aumento. Desde el año escolar 2002-03 al año 2015-16, el presupuesto experimentó un aumento de más del 50% (Ontario Ministry of Education, 2015c), porcentaje aún más relevante si se considera que la matrícula durante ese mismo periodo cayó en un 8% (la matrícula para el año 2002-03 fue de 2.164.940 mientras que para el año 2015-16 fue de 1.993.433 (Ontario Ministry of Education, 2015a)). Con respecto al gasto total de Ontario para el año 2015-16, el gasto total en educación representó el 19,1%, porcentaje que baja a 17% si sólo se considera el gasto a través de la fórmula de financiamiento. (Ministry of Finance, 2015).

Necesidades de los Estudiantes (GSN). Los fondos de la GSN provienen de una tasa de impuestos uniforme fijada por el gobierno para todas las propiedades residenciales y una tasa para propiedades comerciales que varía según la provincia. Las municipalidades recaudan los impuestos a las propiedades en nombre de la provincia y la provincia entrega recursos adicionales para alcanzar el nivel establecido por la fórmula de financiamiento. El 10% restante puede emanar de subvenciones entregadas por fuera de la GSN o puede ser generado por las juntas escolares de manera independiente, ya sea a través del arriendo de espacio no utilizado de las escuelas o la implementación de programación mejorada u opcional.

Luego de la asignación de la GNS a cada junta escolar, estas deben decidir cómo se distribuyen los fondos entre las diferentes escuelas de su jurisdicción. Las juntas poseen gran flexibilidad, pues, a pesar de que la GSN está compuesta por una serie de subvenciones, cada una con un objetivo a alcanzar, se asume que la fórmula de financiamiento no puede considerar cada elemento relevante, por lo que cada junta escolar define sus propios criterios como, por ejemplo, el número de alumnos que debe tener una escuela para tener cierto personal - como bibliotecarios, subdirectores o directores - de tiempo completo. Con respecto a docentes, generalmente las juntas determinan el número de profesores a partir del número de estudiantes, y, en algunos casos, considerando también el número de estudiantes que podrían tener dificultades relacionadas a factores raciales o socioeconómicos (para ver el ejemplo del distrito de Toronto dirigirse a al cuadro 1).

Para equilibrar la flexibilidad que el Ministerio de Educación entrega a las juntas escolares en la determinación del uso de los recursos, estas deben cumplir con una serie de requisitos, tales como:[228]

- Cumplir con los objetivos de tamaño de las clases.
- Solamente utilizar los fondos para la educación especial en educación especial.
- Garantizar que la subvención a la operación y renovación de las instalaciones escolares sólo se utilice para gastos de renovación de capital.
- Utilizar la asignación para el programa de Inducción de Nuevos Profesores (parte de la subvención para el ajuste según experiencia y cualificaciones de profesores) se utilice sólo para cumplir con los gastos subvencionables y los requisitos del programa.
- Asegurar el uso de recursos de proyectos específicos estipulados por el Ministerio únicamente en esos proyectos.
- Cumplir con requerimientos legislativos, tales como operar con presupuestos balanceados.

Además, las juntas escolares deben consultar e incorporar los comentarios y sugerencias de diferentes actores, como directores y miembros del consejo escolar al momento de desarrollar el presupuesto anual, para finalmente presentar el presupuesto al Ministerio de Educación para su aprobación.

Cuando los directores de las escuelas reciben los fondos desde las juntas escolares, ellos pueden definen como los utilizaran para el mantenimiento de la escuela, la distribución de docentes, personal no docente y tamaños de las clases. Más aun, los directores, junto al consejo escolar, define libremente como

[228] CODE (2012).

utilizarán los fondos recaudados de manera independiente, ya sea a través de arriendos o de un arancel por programación mejorada.

Cuadro 1. Asignación de los recursos desde la Junta Escolar a la Escuela: El Caso de la Junta Escolar del Distrito de Toronto

La junta escolar del Distrito de Toronto es la junta escolar más grande y diversa de Canadá, con aproximadamente 246.000 estudiantes en 584 escuelas. Para determinar cómo repartir los fondos de la GSN a cada escuela individual, la junta escolar desarrolló un modelo de asignación del presupuesto escolar. Este modelo se basa en una serie de principios:

- Distribuir equitativamente los fondos discrecionales.
- Facilitar la planificación anual de las escuelas al adjudicar los fondos discrecionales al comienzo del año escolar.
- Permitir que el gasto de los fondos discrecionales se realice de manera flexible, satisfaciendo las necesidades de los estudiantes.
- Fomentar la rendición de cuentas local al transparentar las responsabilidades del presupuesto escolar y el proceso de reporte.

Específicamente, el modelo de asignación del presupuesto está compuesto de las siguientes subvenciones:

- Subvención basal por escuela:
  - Las escuelas regulares reciben: $5.000 para escuelas primarias y $10.000 para escuelas secundarias.
  - Las escuelas de educación especial reciben: $5.000 para escuelas primarias y $20.000 para escuelas secundarias.
  - Las escuelas pequeñas con 300 alumnos o menos reciben un suplemento de: $5.000 para escuelas con menos de 200 alumnos, $2.500 a escuelas entre 200 y 250 alumnos, y %1.500 a escuelas entre 251 y 300 alumnos.
- Subvención general por alumno:
  - Las escuelas regulares reciben: $96,5 por alumno en primaria y $150,5 por alumno en secundaria.
  - Las escuelas de educación especial reciben montos diferenciados según su programa.
- Subvención para biblioteca: $17 por alumno en primaria y $26 por alumno en secundaria.
- Subvención para suministros de oficina: $23,5 por alumno en primaria y $31,85 por alumno en secundaria.
- Subvención para el Consejo Escolar: $1,25 por alumno, con un mínimo de $300 y un máximo de $1000 por escuela.
- Subvención de tecnología: Se entrega según la matrícula de la escuela (con un mínimo de $1.500 para escuelas con 450 alumnos o menos y un máximo de $2.500 para escuelas con 1501 alumnos o más), además de considerar otros aspectos como el ratio alumno a computador o tablet.
- Subvención para el desarrollo profesional: $5 por alumno para que el personal de la escuela participe en programas de desarrollo profesional externos a la junta escolar del Distrito de Toronto.
- Subvención para la oportunidad de aprendizaje: Se entrega calculando el Índice de Oportunidad de Aprendizaje, el cual considera el ingreso medio, el ingreso promedio, las familias monoparentales, las viviendas, educación, inmigración y movilidad de los estudiantes que luego es multiplicado por la matrícula. La matrícula ponderada es luego multiplicada por $15 para escuelas primarias y $8 para escuelas secundarias.
- Asistencia financiera para estudiantes: Sólo aplica a escuelas secundarias y es calculada usando la matrícula ponderada con el Índice de Oportunidad de Aprendizaje multiplicado por $13.

- Suplementos de programas: estos son entregados a escuelas que ofrecen programas con costos más elevados:
    - Grados 6, 7 y 8: $38 por alumno.
    - Secundaria de música instrumental: $50 por crédito.
    - Secundaria artística: $15 por crédito.
    - Secundaria con estudios familiares: $30 por crédito.
    - Inmersión en francés: $15 por alumno.
    - Suplemento para docentes de educación especial: es definido según el número de docentes en clases especiales y sólo pueden ser utilizados para educación especial.
- Suplemento para Educación Técnica: Se utiliza la matrícula del año anterior y considera 6 categorías de financiamiento basado en el porcentaje de créditos de educación técnica que imparte la escuela.
- Subvención especial: Se entrega a escuelas con programas especializados en: emprendimiento, deportistas de elite, arte, arte cibernético y bachillerato internacional, entre otros.
- Financiamiento de nuevas clases: Se entregan $3.000 a escuelas con alzas en su matrícula para apoyar el desarrollo de nuevas clases.

Con la excepción de los fondos de educación especial, las escuelas pueden definir como utilizan sus recursos, independientemente de cómo el modelo de asignación del presupuesto escolar lo haya definido.

Para más información dirigirse a la página web de la junta escolar del Distrito de Toronto: http://www.tdsb.on.ca/

RESUMEN DE LA FÓRMULA

La GSN es en realidad un conjunto de subvenciones descritas en detalle en la Ley de Educación. La GSN y sus subcomponentes es revisada y modificada cada año según los objetivos de sistema educativo y siguiendo consultas con diferentes actores del sistema, tales como: asociaciones de miembros de las juntas escolares, directores y subdirectores, federaciones de profesores, grupos de padres y grupos de estudiantes.

Las subvenciones que componen la GSN se pueden clasificar según subvenciones basales y subvenciones para fines especiales. Las subvenciones basales se organizan en la subvención por alumno y la subvención por escuela. La primera consta de cuatro asignaciones diferentes (ver figura 4), las cuales dependen del grado que el alumno esté cursando (kindergarten, primaria, junior e intermedio y secundaria) (ver tablas 12, 13, 14 y 15) y la matrícula diaria promedio de cada nivel. Cada una de las asignaciones por nivel define un monto para financiar: personal de sala, biblioteca, consultores de sala, profesores ocasionales, asistentes de educación, apoyo profesional, supervisión en escuela (sólo para kindergarten, primaria y junior e intermedio), jefes de departamento (sólo secundaria), libros y material de aprendizaje, suministros para la sala de clases y computadores para la sala. En algunas de estas categorías toma en consideración el tamaño de sala y escuela.

Figura 4. Subvención por alumno.

SUBVENCIÓN POR ALUMNO	=	(	Matrícula diaria promedio de Junior y Senior Kindergarten	X	Asignación por alumno en Kindergarten	)	+	(	Matrícula diaria promedio de 1 a 3 grado	X	Asignación por alumno en Primaria	) +
		(	Matrícula diaria promedio de 4 a 8 grado	X	Asignación por alumno en Junior e Intermedio	)	+	(	Matrícula diaria promedio de 9 a 12 grado	X	Asignación por alumno en Secundaria	)

Fuente: Ontario Ministry of Education (2015b).

Tabla 12. Asignación por alumno en Kindergarten

	Número de personal por cada 1000 de matrícula diaria promedio		Salario base + beneficios (como porcentaje del salario)	Asignación por matrícula diaria promedio
Personal de sala (tamaño promedio de sala de 26 alumnos con un profesor y un educador de primera infancia)	Profesor de sala	38,46	$72.879 + 10,95%	$3.109,85
	Profesor especialista/tiempo de preparación	7,55		$610,49
	Educador de primera infancia	43,85	$30.005 + 26,54%	$1.664,73
Biblioteca y servicios de guía	Profesor bibliotecario	1,31	$72.879 + 10,95%	$105,76
	Profesor guía	0,20		$16,17
Consultores de sala		0,41	$100.323 + 10,71%	$45,54
Profesores ocasionales				$139,36
Asistentes de educación		0,20	$42.551 + 26,54%	$10,77
Apoyo profesional		1,73	$57.698 + 21,53%	$121,31
Supervisión en escuelas primarias				$26,88

Libros de texto y materiales de aprendizaje				$69,00
Suministros para la sala de clases				$82,82
Computadores para la sala de clases				$34,52
TOTAL				$6.037,20

Nota: En el caso de los profesores de sala, los profesores especialistas, los educadores de primera infancia, los profesores bibliotecarios y profesores guía, existe financiamiento adicional a través de la subvención especial para el ajuste según experiencia y cualificaciones de profesores y otras subvenciones especiales.

Fuente: Ontario Ministry of Education (2015b).

Tabla 13. Asignación por alumno en Primaria (1-3 grado)

	Número de personal por cada 1000 de matrícula diaria promedio		Salario base + beneficios (como porcentaje del salario)	Asignación por matrícula diaria promedio
Personal de sala (tamaño promedio de sala de 19,8 alumnos con un profesor)	Profesor de sala	50,51	$72.879 + 10,95%	$4.084,20
	Profesor especialista/tiempo de preparación	9,67		$781,91
Biblioteca y servicios de guía	Profesor bibliotecario	1,31		$105,76
	Profesor guía	0,20		$16,17
Consultores de sala		0,41	$100.323 + 10,71%	$45,54
Profesores ocasionales				$139,36
Asistentes de educación		0,20	$42.551 + 26,54%	$10,77
Apoyo profesional		1,73	$57.698 + 21,53%	$121,31
Supervisión en escuelas primarias				$26,88
Libros de texto y materiales de aprendizaje				$69,00

Suministros para la sala de clases				$82,82
Computadores para la sala de clases				$34,52
TOTAL				$5.518,24

Nota: En el caso de los profesores de sala, los profesores especialistas, los educadores de primera infancia, los profesores bibliotecarios y profesores guía, existe financiamiento adicional a través de la subvención especial para el ajuste según experiencia y cualificaciones de profesores.

Fuente: Ontario Ministry of Education (2015b).

Tabla 14. Asignación por alumno en Junior e Intermedio (4-8 grado)

	Número de personal por cada 1000 de matrícula diaria promedio		Salario base + beneficios (como porcentaje del salario)	Asignación por matrícula diaria promedio
Personal de sala (tamaño promedio de sala de 24,5 alumnos con un profesor)	Profesor de sala	40,82	$72.879 + 10,95%	$3.300,67
	Profesor especialista/tiempo de preparación	7,96		$643,64
Biblioteca y servicios de guía	Profesor bibliotecario	1,31		$105,76
	Profesor guía	0,20		$16,17
Consultores de sala		0,41	$100.323 + 10,71%	$45,54
Profesores ocasionales				$139,36
Asistentes de educación		0,20	$42.551 + 26,54%	$10,77
Apoyo profesional		1,73	$57.698 + 21,53%	$121,31
Supervisión en escuelas primarias				$26,88
Libros de texto y materiales de aprendizaje				$69,00
Suministros para la sala de clases				$82,82

Computadores para la sala de clases				$34,52
TOTAL				$4.596,44

Nota: En el caso de los profesores de sala, los profesores especialistas, los educadores de primera infancia, los profesores bibliotecarios y profesores guía, existe financiamiento adicional a través de la subvención especial para el ajuste según experiencia y cualificaciones de profesores.

Fuente: Ontario Ministry of Education (2015b).

Tabla 15. Asignación por alumno en Secundaria (9-12 grado)

	Número de personal por cada 1000 de matrícula diaria promedio		Salario base + beneficios (como porcentaje del salario)	Asignación por matrícula diaria promedio
Personal de sala (tamaño promedio de sala de 22 alumnos con un profesor)	Profesor de sala	42,61	$72.879 + 10,95%	$3.445,41
	Profesor para el éxito estudiantil /tiempo de preparación	15,15		$1.225,02
	Programación secundaria	1,02		$82,48
Biblioteca y servicios de guía	Profesor bibliotecario	1,10		$88,95
	Profesor guía	2,60		$210,23
Consultores de sala		0,46	$100.323 + 10,71%	$51,09
Profesores ocasionales				$101,94
Asistentes de educación			$42.551 + 26,54%	$10,77
Apoyo profesional			$57.698 + 21,53%	$121,31
Subsidios para jefes de departamento		9,00	$4.665 + 10,95%	$46,58
Libros de texto y materiales de aprendizaje				$92,29
Suministros para la sala de clases				$188,87
Computadores para la sala de clases				$45,03

TOTAL				$5.732,86

Nota: En el caso de los profesores de sala, los profesores especialistas, los educadores de primera infancia, los profesores bibliotecarios y profesores guía, existe financiamiento adicional a través de la subvención especial para el ajuste según experiencia y cualificaciones de profesores.

Fuente: Ontario Ministry of Education (2015b).

La subvención por escuela está organizada según tipo de escuela: primaria, secundaria o combinada (que imparte clases tanto de primaria como de secundaria), además de considerar la distancia de la escuela a otras escuelas de su Junta Escolar. Es por esto último que crearon 3 clasificaciones:

- Escuelas apoyadas: son escuelas primarias donde la siguiente escuela primaria más cercana está a una distancia de al menos 20 km o, son escuelas secundarias o combinadas donde la escuela secundaria o combinada más próxima está más de 45 km de distancia.
- Escuela distante: son escuelas primarias que no cumplen el criterio de las escuelas apoyadas y donde la siguiente escuela primaria más cercana está a una distancia de al menos 10 km o, son escuelas secundarias o combinadas que no cumplen el criterio de las escuelas apoyadas y donde la escuela secundaria o combinada más próxima está más de 20 km de distancia.
- Escuela regular: que no cumplen con los criterios anteriores.

Así, la fórmula de financiamiento de la subvención basal por escuela es la siguiente:

Figura 5. Subvención por escuela

$$\text{SUBVENCIÓN POR ESCUELA}_{i,j,k} = \left(\text{Número de directores}_{i,j} \times \text{Monto asignado}_k\right) + \left(\text{Número de subdirectores}_{i,j} \times \text{Monto asignado}_k\right) + \left(\text{Número de personal de apoyo}_{i,j} \times \text{Monto asignado}_k\right) + \left(\text{Monto de suministros por alumno}_i \times \text{Matrícula diaria promedio}\right) + \text{Monto basal de suministros}_k$$

Nota: i depende de la matrícula diaria promedio, j depende de la distancia a otra escuela de la misma Junta Escolar y k depende del tipo de escuela (primaria, secundaria o combinada)

Fuente: Ontario Ministry of Education (2015b).

Acá los montos asignados para los diferentes elementos que componen la subvención base por escuela son los siguientes:

Tabla 16. Montos para la subvención base por escuela

	Montos para escuela primaria	Beneficios para escuela primaria (% de los salarios)	Montos para escuela secundaria /combinada	Beneficios para escuela secundaria

				/combinada (% de los salarios)
Directores	$113.422	10,71%	$123.696	10,71%
Subdirector	$107.432	10,71%	$113.339	10,71%
Personal de apoyo	$41.842	26,44%	$44.077	26,44%
Suministros de oficina para la escuela	$2.070,50 + $6,06 por matrícula diaria promedio	N/A	$3.080,50 + $7,07 por matrícula diaria promedio	N/A

Fuente: Ontario Ministry of Education (2015b).

Para las escuelas primarias, el número de directores, subdirectores y personal de apoyo es el siguiente:

Tabla 17. Plazas de directores, subdirectores y personal de apoyo para escuelas primarias

<table>
<tr><td rowspan="2">Matrícula diaria promedio (MDP)</td><td colspan="3">Directores</td><td>Subdirectores</td><td colspan="2">Personal de apoyo</td></tr>
<tr><td>Escuela apoyada</td><td>Escuela distante</td><td>Escuela regular</td><td>Escuelas apoyadas, distantes y regulares</td><td>Escuela apoyada</td><td>Escuelas distantes y regulares</td></tr>
<tr><td>0-49</td><td rowspan="6">0,5</td><td rowspan="2">MDP/100</td><td rowspan="3">MDP/150</td><td rowspan="3">0</td><td>1</td><td>MDP/100</td></tr>
<tr><td>50-99</td><td rowspan="2">1 + (MDP - 100) x 0,00125</td><td rowspan="2">1 + (MDP -100) x 0,00125</td></tr>
<tr><td>100-149</td><td rowspan="5">1</td></tr>
<tr><td>150-249</td><td rowspan="4">1</td><td rowspan="2">(MDP-250) x 0,003</td><td>1,1875 + (MDP-250) x 0,002</td><td>1,1875 + (MDP-250) x 0,002</td></tr>
<tr><td>250-299</td><td rowspan="2">1,2875 + (MDP-300) x 0,003125</td><td rowspan="2">1,2875 + (MDP-300) x 0,003125</td></tr>
<tr><td>300-499</td></tr>
<tr><td>500-1000</td><td rowspan="2">1</td><td>0,75+(MDP-500) x 0,0025</td><td rowspan="2">1,9125 + (MDP-500) x 0,003675</td><td rowspan="2">1.9125 + (MDP-500) x 0,003675</td></tr>
<tr><td>Más de 1000</td><td>2</td></tr>
</table>

Fuente: Ontario Ministry of Education (2015b).

Y para las escuelas secundarias y escuelas combinadas el financiamiento de directores, subdirectores y personal de apoyo es el siguiente:

Tabla 18. Plazas de directores, subdirectores y personal de apoyo para escuelas secundarias y combinadas

<table>
<tr><td rowspan="2">Matrícula diaria promedio (MDP)</td><td colspan="3">Directores</td><td colspan="3">Subdirectores</td><td colspan="2">Personal de apoyo</td></tr>
<tr><td>Escuela apoyada</td><td>Escuela distante</td><td>Escuela regular</td><td>Escuela apoyada</td><td>Escuela distante</td><td>Escuela regular</td><td>Escuela apoyada</td><td>Escuelas distantes y regulares</td></tr>
<tr><td>0-49</td><td>0,5</td><td>MDP/100</td><td>MDP/200</td><td>0</td><td>0</td><td>0</td><td>1</td><td>MDP/100</td></tr>
<tr><td>50-99</td><td rowspan="5">1</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="3"></td><td>MDP/500</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="3"></td><td rowspan="2"></td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>100-199</td><td>1</td><td>MDP/500</td></tr>
<tr><td>200-499</td><td>1</td><td rowspan="4">MDP/500</td><td>1 + (MDP-100) x 0,003125</td><td>1 + (MDP-100) x 0,003125</td></tr>
<tr><td>500-999</td><td rowspan="3"></td><td rowspan="3"></td><td rowspan="3"></td><td>2,25 + (MDP-500) x 0,0055</td><td>2,25 + (MDP-500) x 0,0055</td></tr>
<tr><td>1000-1499</td><td>5 + (MDP-1000) x 0,004</td><td>5 + (MDP-1000) x 0,004</td></tr>
<tr><td>Más de 1500</td><td></td><td></td></tr>
</table>

Nota: en el caso de escuelas combinadas de más de 350 alumnos (100 de ellos de primaria y 100 de ellos de secundaria) reciben fondos para contratar un director de tiempo completo adicional.

Fuente: Ontario Ministry of Education (2015b).

Las subvenciones para fines especiales proveen fondos adicionales con el fin de satisfacer necesidades específicas relacionadas con: educación especial, pueblos indígenas, circunstancias geográficas (ruralidad y lejanía), y nivel socioeconómico de los estudiantes, entre otros. La tabla 19 describe cada una de las subvenciones del GSN, incluyendo cada componente de las subvenciones para fines especiales.

Tabla 19. Componentes de la GSN

Clase	Nombre	Objetivo	Monto 2015-2016 (Millones)

Subvenciones basales	Subvención por alumno	Representa casi la mitad del GSN y financia elementos de educación en la sala de clases generalmente comunes a todos los estudiantes. Esta subvención se organiza de 4 maneras, dependiendo del grado que el alumno esté cursando (kindergarten, primaria (1-3 grado), junior e intermedia (4-8 grado) y secundaria (9-12 grado)). Incluye los salarios de los profesores, asistentes educaciones y otro personal docente además de libros de texto, útiles escolares y computadoras en el aula.	$10.452,7
	Subvención por escuela	Financia los costos de administración y liderazgo dentro de la escuela (salarios y beneficios para los directores, subdirectores y personal de apoyo) y los insumos para la administración de la escuela. Se divide entre escuelas primarias, secundarias y combinadas (primaria y secundaria) además de considerar la distancia de la escuela a otras escuelas de su junta escolar.	$1.420,8
Subvenciones para fines especiales	Subvención para la educación especial	Financia programas, servicios y equipo para estudiantes con necesidades especiales. Las juntas escolares sólo pueden utilizar estos fondos para educación especial y deben guardar todos los fondos no utilizados para el año escolar siguiente. Se compone de 6 asignaciones: base por alumno, por altas necesidades, para equipos especiales, mayores necesidades de personal, instalaciones y conocimientos específicos en la junta escolar.	$2.721,8
	Subvención para idiomas	Proporciona fondos para cubrir los costos para la enseñanza de idiomas. Está compuesto de diferentes asignaciones dependiendo del idioma (inglés o francés), si este es tratado como primera o segunda lengua y si hay inmigrantes recientes.	$664,6
	Suplemento para pueblos indígenas	Apoya programas diseñados para los estudiantes aborígenes. Tiene una asignación por alumno, una asignación para idiomas indígenas y una asignación para estudios indígenas.	$50,8
	Subvención para circunstancias geográficas	Esta subvención reconoce los mayores costos que deben incurrir las juntas escolares y escuelas en lugares más remotos y rurales. Considera la matrícula, la distancia a centros urbanos y dispersión de las escuelas.	$193,0
	Subvención para oportunidades de aprendizaje	Financia programas para apoyar estudiantes en riesgo de bajo rendimiento académico. La mayor parte de este subsidio es basado en indicadores socioeconómicos.	$504,6
	Suplemento para escuelas seguras e inclusivas	Apoya escuelas secundarias en barrios priorizados. Financia personal no docente como trabajadores sociales, psicólogos y otros que trabajen en prevenir y mitigar riesgos al ambiente escolar. Apoya programas para alumnos suspendidos por largos periodos de tiempo	$47,0

		o expulsados y ayuda a las juntas escolares a responder desafíos de la comunidad como pobreza y conflictos con la ley.	
	Subvención para la educación continua y otros programas	Apoya programas escolares diurnos para adultos y programas de educación continua como: idiomas indígenas, cursos de verano, y clases por correspondencia, entre otros.	$153,2
	Subvención para el ajuste según experiencia y cualificaciones de profesores	Entrega recursos a juntas escolares con maestros que, debido a sus calificaciones y experiencia, tienen salarios mayores al nivel de referencia utilizado en la subvención base por alumno. Incluye financiamiento para el programa de Inducción de Nuevos Profesores.	$1.752,9
	Subvención al transporte estudiantil	Financia el transporte de los estudiantes hacia y desde la escuela.	$887,7
	Ajuste por disminución de matrícula	Este ajuste reconoce que los costos de las juntas escolares, a pesar de estar relacionados a la matrícula, no disminuyen de manera estrictamente proporcional. Por esto entrega financiamiento que permite realizar los ajustes de manera gradual en el tiempo.	$33,1
	Subvención a la administración y gobernanza de las juntas escolares	Financia los costos de administración y gobernanza de las juntas escolares, incluyendo oficinas, instalaciones, compensación de los miembros, participación de los padres, contabilidad y auditorías internas.	$576,0
	Subvención a la operación y renovación de las instalaciones escolares	Entrega recursos para operar, mantener y reparar las instalaciones escolares. Considera la antigüedad de las escuelas y características de su diseño tales como talleres y auditorios. Incluye asignaciones para calefacción e iluminación, limpieza.	$2.376,4
	Soporte al servicio de la deuda	Incluye gastos por intereses y deuda de capitales no permanente.	$505,5
	Asignación de las Autoridades Escolares	Esta asignación se utiliza para financiar la operación de las Autoridades Escolares, las cuales representan juntas escolares pequeñas que normalmente se encuentra en zonas remotas o en hospitales.	$32,1
TOTAL **(incluye $86.6 millones por asignar)**			$22.458,9

Nota: para el cálculo desagregado de cada subvención dirigirse a Ontario Ministry of Education (2015b).

Fuente: elaboración propia con datos de Ontario Ministry of Education (2015b, 2015c).

La medida de matrícula utilizada para determinar el financiamiento de todas las subvenciones es la matrícula diaria promedio. Para esto las juntas escolares reportan el equivalente a estudiantes de tiempo completo matriculados en cada escuela el 31 de octubre y el 31 de marzo, las dos fechas de conteo oficial. El cálculo de la matrícula diaria promedio se basa en el promedio de los reportes de ambas fechas.

También existen una serie de subvenciones que son entregadas por fuera de la GSN, las cuales atienden necesidades como: educación indígena, apoyo a estudiantes con autismo, etc. La tabla 20 detalla el listado completo de estas subvenciones.

Tabla 20. Financiamiento para otros programas de educación, 2015-16

Nombre	Objetivo	Monto 2015-2016 (Millones)
Educación de indígenas - Implementación del Marco de Políticas de Educación de las Primeras Naciones	Apoyo a la implementación del Marco de Políticas de Educación de las Primeras Naciones de Ontario para mejorar el éxito y el bienestar de los estudiantes indígenas y ayudar a cerrar brechas de rendimiento.	$4,7
Apoyo y entrenamiento para estudiantes con autismo	Financiamiento para apoyar el entrenamiento en métodos de enseñanza basados en el análisis conductual aplicado.	$3
Investigación colaborativa para el aprendizaje - Matemáticas	Generación de una red de investigación colaborativa que permita la creación de un marco de referencia y genere conocimiento sobre la enseñanza de matemáticas.	$4,9
Uso comunitario de las escuelas- Coordinador de divulgación	Financiamiento para la contratación de un coordinador de divulgación que apoye el acceso gratis a los espacios escolares a grupos sin fines de lucro fuera del horario escolar.	$6,4
Uso comunitario de las escuelas- Escuelas prioritarias	Provee acceso gratis a los espacios escolares a grupos sin fines de lucro fuera del horario escolar en comunidades más necesitadas.	$7,5
Programa de liderazgo de primera infancia	Para la contratación de un líder de primera infancia que permita la generación de un sistema unificado de programas y servicios de primera infancia.	$8,9
Involucramiento/re-involucramiento – estudiantes indígenas y de primeras naciones	Fondos para que las juntas escolares en inglés contacten, sean mentores y monitoreen los	$0.5

	estudiantes de las Primeras Naciones de 9 a 12 que hayan dejado la escuela.	
Iniciativa para el reporte de la matrícula	Fondos para apoyar la implementación del registro de matrícula de manera electrónica.	$2
Educación equitativa e inclusiva- involucramiento de los padres	Apoyo a siete redes de implementación de Equidad e Inclusión Educativa.	$0,9
Foco en la juventud	Programas y oportunidades de empleo de verano para estudiantes en comunidades vulnerables.	$7
Alfabetismo en francés	Fondos para mejorar el rendimiento y bienestar de estudiantes que aprenden en francés y nuevos estudiantes en escuelas en francés.	$0,5
Apoyo a las escuelas y estudiantes de lengua francesa	Apoyar las capacidades de los líderes y el personal docente de las escuelas del grado 7-12 a través de proyectos basados en evidencia que están destinados a asegurar el éxito a largo plazo y el bienestar de los estudiantes.	$0,9
Implementación y monitoreo de sistema - Sesiones de red regional	Para el apoyo de un grupo de mejoramiento de sistemas enfocado en la implementación de enseñanza efectiva, aprendizaje y prácticas de liderazgo. Cada junta recibe $25.000.	$1,8
Proyectos regionales de aprendizaje para todos los K-12	Aprendizaje profesional relacionado con la implementación de la guía de recursos “Aprendizaje para Todos, K-12” (2013).	$1,5
Personal de biblioteca	Financiamiento de personal para bibliotecas de escuelas primarias.	$9,8
Gestión de información para el rendimiento estudiantil- Capacidad local	El ministerio proporciona $3,2 millones en financiamiento directo para ayudar con los esfuerzos de fortalecimiento de la capacidad local de gestión de información para el rendimiento estudiantil y $1,6 millones para los siete centros de la red de gestión de información.	$4,8
Desarrollo de nueva política	Fondos para la introducción de una nueva política sobre aprendizaje experiencial.	$0,8
Mejoras de la estrategia de liderazgo y aprendizaje profesional de Ontario	Apoyar la planificación y creación de capacidades de sucesión, el desarrollo de prácticas de liderazgo efectivo, y el liderazgo personal a través de mentoría y coaching.	$4,8

Participación y educación al aire libre	Apoyo a actividades de aprendizaje para estudiantes de primaria y secundaria.	$20
Política de planificación lingüística	Apoyar la implementación local de un nuevo plan estratégico para la implementación de la política de planificación lingüística en francés.	$0,4
Comunidades de aprendizaje profesional para apoyar el desarrollo del francés	Fondos para apoyar la implementación de investigaciones colaborativas relacionadas con planes de mejoramiento escolar y de la junta en juntas escolares de lengua francesa.	$0,6
Estrategia provincial de apoyo a las matemáticas, de 7-10 grado	Financiamiento para contratar un líder de aritmética de 7 a 12 grado en juntas escolares francesas.	$1,2
Re involucramiento (12 y 12+)	Para juntas escolares en inglés que contacten, sean mentores y monitoreen estudiantes que, a pesar de que están cerca de graduarse, hayan dejado la escuela.	$1,2
Equipo de apoyo a la salud mental en la escuela	Para el equipo provincial encargado de apoyar a las juntas escolares a promover la salud mental y bienestar de los estudiantes.	$1
Matemáticas en juntas pequeñas y del norte	Financiamiento de capacidad local extra para juntas escolares con desafíos en el rendimiento en matemática en primaria.	$4,4
Programas especialistas altamente calificados	Financiamiento para entrenamiento, certificación y seguimiento a estudiantes de programas especialistas altamente calificados.	$6.6
Participación de los estudiantes	Apoyo a las escuelas y juntas escolares para aprender más sobre cómo aprenden los estudiantes y qué les ayuda a participar en sus entornos de aprendizaje.	$1,2
Éxito estudiantil- Creación de capacidad para instrucción efectiva y diferencial	Fondos para apoyar estrategias de capacitación de educadores de juntas en inglés en cuatro áreas: alfabetización, matemáticas, instrucción diferenciada e investigación colaborativa.	$6,8
Éxito estudiantil- Creación de prácticas innovadoras	Fondos para juntas seleccionadas para apoyar estudios de casos de prácticas innovadoras para satisfacer las necesidades de los estudiantes que todavía no logran el éxito.	$0,9

Éxito estudiantil- Investigación colaborativa para años intermedios, matemáticas de 7-10 grado	Fondos para juntas previamente seleccionadas para apoyar un proyecto de investigación en panel para generar conocimiento y evidencia de prácticas efectivas en las aulas de años intermedios.	$0,5
Éxito estudiantil- Programa de aprendizaje y trabajo del Servicio Público de Ontario	Fondos para ofrecer un programa que les permite a los estudiantes obtener créditos para obtener su diploma de secundaria y experiencia laboral remunerada simultáneamente.	$0,4
Equipos de panel transversal y para el éxito estudiantil en la escuela- Apoyo a la transición y prácticas innovadoras	Fondos para apoyar la transición de estudiantes con desafíos persistentes, incluyendo su monitoreo para evitar la deserción.	$1,6
Iniciativa de apoyo escolar para el éxito estudiantil	Financiamiento para apoyar la creación de capacidad en escuelas secundarias donde los porcentajes de aprobación en los cursos aplicados de 9 y 10 grado estén por debajo de la tasa provincial.	$4,5
Iniciativa de apoyo escolar para el éxito estudiantil- Primeras naciones	Financiamiento adicional para estudiantes de primeras naciones en cursos aplicados de 9 y 10 grado que no estén alcanzando los requerimientos de graduación debido a falta de créditos.	$0,6
Estudio de Trabajo Estudiantil	Apoyo a la investigación colaborativa de maestros sobre las necesidades de aprendizaje del estudiante y estrategias de instrucción que cierren las brechas de aprendizaje y mejoran el rendimiento.	$12,7
Apoyo a la implementación de kindergarten de jornada completa	Financiamiento base para implementar el programa efectivamente, además de un subsidio por clase.	$0,5
Apoyo a la implementación de políticas y programas	Financiamiento de entrenamiento y apoyo para la implantación de políticas, tales como un nuevo currículo.	$0,3
Implementación y monitores de sistemas- Apoyo de la Asociación de Intervención Focalizada de Ontario	Este financiamiento es para apoyar el aprendizaje profesional en escuelas primarias enfocado en mejorar los resultados de los estudiantes, con un enfoque particular en los resultados de alfabetización y aritmética.	$22,7

Programa de aprendizaje y liderazgo de profesores	Aumentar las oportunidades para que los maestros experimentados amplíen sus conocimientos y habilidades de liderazgo y compartan prácticas ejemplares con otros.	$3,5
Fondo de tecnología y aprendizaje	Este financiamiento busca transformar y modernizar la educación invirtiendo en prácticas de aprendizaje más profundas habilitadas por la tecnología.	$36,5
Contacto de aprendizaje y enseñanza facilitada por la tecnología	Fondos para la contratación de una posición que apoye el aprendizaje y la enseñanza facilitada por la tecnología.	$6,4
Contacto de aprendizaje y enseñanza facilitado por la tecnología para Juntas Escolares en francés	Fondos para la contratación de una posición que apoye el aprendizaje y la enseñanza facilitada por la tecnología en juntas de lengua francesa.	$1,3
Tutores en la sala de clases	Financiamiento para contratar y capacitar a estudiantes de educación superior para ayudar a estudiantes de primaria.	$1,2
Bienestar: auto aceptación, escuelas sanas y salud mental	Estos fondos pueden ser utilizados para el desarrollo e implementación de una estrategia de salud mental y adiciones para la junta escolar, además de la implementación de un enfoque escolar completo para promover escuelas seguras, inclusivas y de aceptación.	$6,4

Fuente: Ontario Ministry of Education (2015a)

ESTONIA

CONTEXTO

El sistema educacional de Estonia ha ganado atención por su sólido desempeño en las pruebas rendimiento internacionales.[229] En 2015, sus estudiantes de quince años ocuparon el noveno lugar en la prueba PISA de matemáticas, con puntajes promedio comparables a Corea, Suiza y Canadá, tres países con PIB per cápita significativamente más alto que el de Estonia.[230] Del mismo modo, Estonia ocupa el sexto lugar en lectura, comparable a los niveles de Irlanda, Corea, Japón y Noruega; y el tercero en ciencias comparable a Japón, Taipéi y Finlandia.[231] Incluso, Estonia tiene una de las menores brechas en los

[229] Por ejemplo, ver Butrymowicz (2016).

[230] OECD (2016).

[231] OECD (2016).

puntajes de PISA entre estudiantes de bajo y alto nivel socioeconómico, y los estudiantes de bajos ingresos están bien representados entre los puntajes más altos de PISA del país.[232] Más aun, Estonia fue recientemente calificada por la OCDE como uno de los tres países de alto rendimiento en PISA 2015, junto a China y Singapur.[233] Este alto desempeño ha motivado la incorporación de esta experiencia al estudio.

El sistema educativo de Estonia está organizado en tres niveles: preescolar (hasta 7 años), educación básica (entre los 7 y los 16 años) dividida en primaria (de primero a sexto grado) y secundaria inferior (de séptimo a noveno grado); y secundaria superior (de los 16 a los 19 años), la cual cuenta con vías generales y vocacionales.[234] La educación es obligatoria hasta los niveles secundarios inferiores o hasta los 17 años.

Tres tipos de proveedores ofrecen servicios educativos: el Estado (principalmente educación vocacional), los municipios (principalmente educación preescolar, primaria y secundaria general) y privados. La gran mayoría de los niños asiste a escuelas públicas, con un sector privado que al año 2013-14 representaba una matrícula menor al 5% de niños en edad escolar. En el año escolar 2013-14 había 544 escuelas de educación general (30 estatales, 467 municipales y 47 privadas)[235] con una matrícula de 135.392 estudiantes; y 40 escuelas vocacionales (29 estatales, 3 municipales y 8 privadas)[236] con una matrícula de 14.621 estudiantes.[237]

Dado a que el derecho a educación gratis es uniforme, y con la intención de aumentar la libertad de elección, el Estado entrega financiamiento a las escuelas privadas utilizando los mismos criterios que para la educación municipal. Incluso, las municipalidades también están obligadas a transferir recursos a las escuelas privadas de su jurisdicción utilizando los mismos criterios que usan para apoyar a las escuelas públicas. Además, las escuelas privadas pueden cobrar cuotas adicionales, siempre y cuando cumplan con el nivel permitido por las municipalidades. Las escuelas privadas pueden ser con fines de lucro.

En términos de gobernanza, después de la independencia de la Unión Soviética en 1991, Estonia descentralizó la gobernanza de la educación general a sus municipios, llevando a que la mayoría de las decisiones sobre asignación de recursos y personal se hagan a nivel municipal y local. Esto ha llevado a que, a nivel central, el Ministerio de Educación e Investigación sea el encargado de definir la política educacional nacional y la estrategia general para el sistema educacional, además de proveer educación operando escuelas secundarias vocacionales. Luego, a nivel intermedio, se encuentran los condados y las municipalidades, donde los primeros son responsables de inspeccionar y evaluar el desempeño en las escuelas municipales, mientras que las municipalidades proveen educación y son responsables de la calidad de sus servicios educativos. Localmente, los directores, son responsables de todas las funciones educacionales y organizacionales de la escuela, de la calidad de la educación y del uso de los recursos.[238]

[232] Para ciencias ver OECD (2016), y para lectura y matemáticas ver OECD (2014).
[233] OECD (2016).
[234] Santiago et al. (2016) y Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).
[235] Santiago et al. (2016).
[236] Santiago et al. (2016).
[237] Datos de matrícula provenientes del Instituto de Estadísticas de UNESCO del 2013 a través del Banco Mundial.
[238] Santiago et al. (2016) y Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN[239]

En el año 2012 el gasto público en educación[240] en Estonia fue de EUR 1111,6 millones, representando el 6,3% del PIB. De este financiamiento, el 60% fue destinado a educación preescolar y escolar. Al desagregar por nivel, educación preprimaria representó el 28% del total, primaria un 30,3%, secundaria inferior y superior el 30,9% y educación secundaria vocacional el 10,7%.[241]

Educación preescolar

En Estonia casi todo el financiamiento de la educación preescolar proviene del sector público, representando el 98,4% de los recursos de este nivel educativo, los que casi en su totalidad provienen de las municipalidades, con algunas excepciones donde se han entregado subsidios desde el nivel central para la creación de nuevas escuelas preescolares. Aun así, hay gastos que siempre son cubiertos por los padres, como la alimentación. Además, tanto las escuelas preescolares privadas como las municipales pueden cubrir costos operacionales, salarios del personal docente y de apoyo a través de un copago. Este, por ley, no puede ser mayor al 20% del salario mínimo en escuelas municipales (en el año 2014 esta cifra llegaba a EUR 71 por mes), mientras que en instituciones privadas no existe este máximo, por lo que generalmente este copago es mayor, pero siempre cumpliendo con el nivel permitido por las municipalidades.[242]

Tanto en el nivel preescolar como en todo el ciclo educativo, las municipalidades cuyos alumnos asisten a escuelas de otras jurisdicciones deben transferir los fondos que ellos dedican a sus propias escuelas a la municipalidad responsable de la escuela a la que asisten, entregando mayor libertad al momento de elegir escuelas.

Educación primaria y secundaria

En educación primaria y secundaria, el financiamiento público representa el 98,9% del total.[243] De este, el 55% del proviene del nivel central y el 45% de las municipalidades,[244] ya que, a pesar de que la educación debe ser financiada por sus propietarios - ya sea el nivel central, las municipalidades o privados - como la responsabilidad de proveer educación es tanto del Estado como de las municipalidades, el nivel central les entrega un subsidio a las municipalidades para apoyar el financiamiento de la educación municipal.

---

[239] Sección basada principalmente en Santiago et al. (2016) y Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

[240] Este número incluye el gasto en educación superior y educación de adultos. Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

[241] Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

[242] Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

[243] Santiago et al. (2016).

[244] Para el año 2012. Santiago et al. (2016).

A nivel municipal, los recursos destinados a educación han representado consistentemente entre el 35% y el 38% de su gasto total, siendo el gasto con mayor relevancia dentro de su presupuesto. Es importante notar que menos del 20% de los ingresos locales provienen de fuentes sobre las cuales ellos pueden determinar las tasas y la recolección, al obtener sus ingresos desde el impuesto a la renta (49%), subvenciones de funcionamiento (24%), tarifas locales (10%), subvenciones de inversión (9%), impuesto locales y concesiones (6%) y otros (2%).[245]

Fuera de los fondos públicos, las escuelas también pueden recibir donaciones o contribuciones de los padres e ingresos por el arriendo de sus instalaciones. Estos ingresos los deben entregar a las municipalidades para que los atribuyan a la cuenta individual de la escuela, ya que estas no poseen una cuenta bancaria propia.

Luego que las municipalidades reciben los fondos del nivel central, estos definen sus propios mecanismos para distribuirlos a las escuelas, solamente estando sujetos a las regulaciones nacionales sobre salarios, tamaño máximo de la clase, y tener que utilizar los fondos de almuerzos escolares para esos fines.[246] Generalmente las municipalidades grandes desarrollan sus propias fórmulas de financiamiento por estudiante, las cuales parecieran imitar la del gobierno nacional (ver ejemplo de Tallin en el cuadro 2). En las municipalidades pequeñas los fondos se asignan siguiendo datos históricos, con ajustes marginales hechos por los gobiernos locales, o a través de negociación directa entre las escuelas y el alcalde. En estos casos, las municipalidades pueden decidir pagar los salarios directamente, dejando a la discreción del director de la escuela el resto de los gastos, o pueden transferir el total, entregando mayor libertad al director.[247]

Tal como se mencionó anteriormente, tanto el nivel central como las municipalidades entregan financiamiento a las escuelas privadas, utilizando los mismos criterios que para la educación pública. Además, las escuelas privadas también pueden cobrar un arancel,[248] y pueden generar ganancias para sus dueños.

Educación secundaria vocacional

Las escuelas secundarias vocacionales son principalmente estatales, por lo que el financiamiento público de estas proviene directamente del Estado. Para generar mayores ingresos, estas pueden aceptar más alumnos cobrándoles un arancel, pueden recibir donaciones y pueden vender bienes y servicios. Otra fuente de financiamiento que ha favorecido especialmente a la educación vocacional son los fondos provenientes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo. Estos, además de ser utilizados para mejorar la educación terciaria y apoyar la investigación y desarrollo, se han enfocado en

[245] Santiago et al. (2016).
[246] Levačić (2011).
[247] Santiago et al. (2016).
[248] Los municipios pueden imponer restricciones sobre el nivel y / o el crecimiento de los aranceles de las escuelas privadas. Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

modernizar la educación vocacional, apoyando el desarrollo del currículo y la mejora de la infraestructura.[249]

[249] Santiago et al. (2016).

Cuadro 2. Distribución de los recursos al interior de un municipio: el caso de Tallin

Tallin, la ciudad más grande de Estonia, usa su propia fórmula de financiamiento per cápita para asignar los recursos a sus 75 escuelas públicas. El tamaño del presupuesto municipal y la fórmula de asignación en sí se negocia con el Sindicato de Directores Escolares de Tallin. La tabla 21 presenta los pesos per cápita utilizados para asignar los salarios de los docentes utilizada bajo la fórmula nacional original (anterior a 2008). Aunque no está claro si este sistema sigue vigente con la fórmula de financiamiento nacional actual, esta seguiría siendo compatible con ella.

Tabla 21. Pesos per cápita utilizados en Tallin para asignar los salarios docentes a las escuelas (2007)

	Clases requeridas	**Clases por docente**	**Docentes requeridos**	**Peso inicial**	**Tamaño de clase supuesto**	**Peso ajustado**
Nivel 1	73	22	3,32	0,656	24	0,71
Nivel 2	104	22	4,73	0,935	26	0,92
Nivel 3	127	22	5,77	1,142	26	1,13
Nivel 4	141	22	6,41	1,268	32	1,15
Total	445		20,23	4,000		

Fuente: Levačić (2011).

Para calcular los pesos primero se determina el número de clases requeridas en cada nivel. Luego, para determinar la cantidad de docentes que se necesitan en cada nivel se asume que cada profesor de tiempo completo puede impartir 22 clases. A partir del número de docentes se asigna el peso inicial por nivel repartiendo un peso total de 4,0. Este peso inicial pasa por un segundo ajuste para reflejar que las salas de clases son más pequeñas en los primeros niveles, por lo que los salarios por estudiante son mayores. Con esto se determinan los pesos finales a utilizar.[250]

Esos pesos son utilizados para asignar los fondos nacionales asignados a la ciudad, los cuales dependen de la subvención nacional por alumno y la matrícula total en Tallin. Bajo la fórmula de 2007, Tallin recibió EEK12.122 por estudiante (debido a que el subsidio per cápita de ese año era EEK13.620 y el peso municipal de Tallin fue 0,89). Por lo tanto, esta es la cantidad utilizada en la fórmula de asignación escolar también. Los fondos estatales para libros de texto, almuerzos y administración escolar se transfieren a las escuelas utilizando a la misma tasa per cápita que la subvención nacional.

Para asignar los recursos municipales, Tallin utiliza una fórmula que considera posiciones y elementos per cápita.

Algunos de los puestos financiados por el presupuesto municipal incluyen un subdirector, secretario, docentes extra programáticos, terapeuta del habla, psicólogo, coordinador de "pasatiempos", coordinador de actividades, bibliotecario, asistente de laboratorio, especialista en tecnología de la información, trabajador social, seguridad y personal de custodia. Se otorgan subsidios per cápita para recursos de aprendizaje (por ejemplo, materiales de enseñanza y libros de la biblioteca), servicios públicos, mantenimiento, actividades de capacitación, transporte,

exámenes médicos y otros gastos pequeños. Para las escuelas con menos de 600 estudiantes, las asignaciones per cápita se multiplican por un peso que varía entre 1.1 y 1.5.

Fuente: Levačić (2011).

RESUMEN DE LA FÓRMULA[251]

La fórmula de financiamiento en Estonia ha pasado por una serie de cambios en los últimos años. En 1998 se comenzó a utilizar una fórmula por alumno. Esta era relativamente simple al utilizar 8 coeficientes por alumno que se ajustaban según características demográficas de los municipios. Luego, en el año 2008, la fórmula fue revisada para responder a la gran presión a cerrar escuelas que tenían las municipalidades más pequeñas debido al descenso demográfico. En el 2012, la fórmula fue nuevamente modificada, regresando a una fórmula de financiamiento per cápita que conservó algunas características de la fórmula del 2008. La tabla 22 se realiza una revisión de la evolución de la fórmula de financiamiento en Estonia. Para una revisión detallada de las fórmulas de financiamiento de 1998 y 2008 dirigirse al cuadro 3.

Tabla 22. Evolución de la fórmula de financiamiento de Estonia

1991-1993	**Luego de la independencia de Estonia se continúa con la asignación de recursos a las escuelas basada en insumos.**
1994	Se implementa el primer sistema de asignación per cápita, pero sólo formalmente.
1998	Se implementa el primer sistema de asignación per cápita real.
1998-2000	El financiamiento per cápita es entregado a los condados, que luego lo asignan a las escuelas.
2001	El financiamiento per cápita es entregado directamente a las municipalidades.
2008	El financiamiento per cápita es modificado para entregar recursos adicionales a las municipalidades con baja matrícula.
2012	Se vuelve a la fórmula per cápita sin ajuste por municipalidad con baja matrícula.

Fuente: Levačić (2011) y Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

A partir del año 2012, la fórmula de financiamiento de la educación primaria y secundaria se ha centrado en la entrega de subsidios per cápita desde el nivel central, destinados a insumos específicos, tales como salarios de docentes y libros de texto, entre otros. La mayoría de los subsidios estatales asignan un monto que se multiplica directamente por el número de alumnos, tal como muestra la tabla 23.

[250] Los pesos ajustados pasan por otros procesos de ajuste pequeños. Para más información dirigirse a Levačić (2011).

[251] Sección basada principalmente en Santiago et al. (2016) y Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

Tabla 23. Monto de los subsidios per cápita anuales entregados por el nivel central, 2015.

Salario de directores	**EUR 92**
Capacitación de docentes y directores	EUR 12
Libros de texto	EUR 57
Almuerzos	EUR 136,5
Inversiones (mejora de bienes, renovación de inventario o equipo)	EUR 19,7
Salarios de docentes	EUR 1157 x coeficiente

Fuente: Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

En el caso del salario de los docentes, además del número de alumnos, se utiliza un coeficiente, el cual es determinado según tamaños de clases normativas que a su vez definen el número de posiciones de docentes de tiempo completo a los que tienen derecho los municipios con diferentes poblaciones estudiantiles. Por ejemplo, en el caso de la educación básica, se asume que sólo existen tres tamaños de salas de clases: 24 alumnos para municipalidades con un ratio alumno/profesor igual o mayor de 15; 21 alumnos en municipalidades con un ratio entre 7,8 y 14,9; y 10 alumnos en municipalidades con un ratio de 7,7 o menor. La tabla 6 detalla cómo se calcula el coeficiente para todos los niveles educacionales.

Tabla 24. Cálculo del coeficiente para la fórmula de financiamiento, 2015

	Ratio de alumnos por profesor	Número estimado de alumnos por sala	Coeficiente
Educación básica	15 o más	24	1
	14,9-7,8	21	1,01-1,94
	7,7 o menos	10	1,95 o más
Educación secundaria superior	16,3	32	1
	15,4	30	1,06
	14,6	28	1,12

Fuente: Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

En los pocos casos donde las municipalidades tienen escuelas para niños con necesidades especiales o con Ruso como lengua de enseñanza, los fondos per cápita que reciben desde el nivel central son calculados utilizando coeficientes especiales, los cuales buscan reflejar la severidad de la discapacidad y el currículo que se está enseñando.

Los coeficientes de la fórmula actual han sido diseñados para entregar mayor financiamiento per cápita a los municipios más pequeños mientras que el gobierno central también fomenta la consolidación de su

red de escuelas. Esta necesidad de consolidar surgió por cambios demográficos que han generado grandes bajas en la matrícula. Para incentivar la consolidación, se implementó una política donde la municipalidad que cierra escuelas de 7 a 9 grado continúa recibiendo el financiamiento por algunos años, y la municipalidad que los recibe es financiada con el coeficiente que estos alumnos generaban antes de la consolidación. Además, las municipalidades que reducen el número de escuelas de educación secundaria superior son elegibles para recibir financiamiento especial para inversión. Y el gobierno central financiará el trasporte completo de los alumnos que asistan a los nuevos "*gymnasiums*", escuelas secundarias estatales ubicadas en la capital de cada condado. [252] Este foco en la consolidación en educación secundaria se debe a que por ley por lo menos el 80% de los alumnos que asisten a la escuela primaria que les corresponde no viajarán por más de una hora para llegar a la escuela.[253]

Fuera de los subsidios per cápita, existen fondos asignados a través de contratos suscritos entre el Ministerio de Educación e Investigación y las municipalidades o los dueños de los colegios privados, incluyendo:[254]

- Programa de inmersión al lenguaje, que provee clases adicionales de estonio para alumnos que hablan ruso en escuelas preescolares y primarias.
- Apoyo para enseñar estonio a nuevos estudiantes inmigrantes.
- Recursos para estudiantes que vivieron fuera de estonia y ahora necesitan apoyo adicional para aprender estonio y para alumnos cuya lengua materna es el ruso.
- Apoyo salarial para docentes enseñando en cárceles o enseñando bachillerato internacional.
- Salario adicional para profesores del condado de Ida-Virumaa (cuya población rusa es alta).
- Financiamiento para los costos de albergues para alumnos de familias vulnerables.
- Fondos para cooperación de niños talentosos, profesores y líderes de escuelas.

Es importante notar que las transferencias desde el estado no consideran recursos para otros costos operativos como mantenimiento, personal de apoyo, personal no docente y servicios básicos, los que deben ser cubiertos por los presupuestos municipales.[255]

Además, las escuelas de educación general también pueden recibir financiamiento desde otros ministerios para propósitos específicos, como: inmersión al lenguaje, para enseñar estonio a nuevos estudiantes inmigrantes, apoyo salarial para docentes enseñando en cárceles o enseñando bachillerato internacional y costos de albergues para alumnos de familias vulnerables entre otros.[256]

[252] Tanto por motivos pedagógicos como por lo lento que ha sido el cierre de escuelas secundarias, el Estado ha decidido re centralizar la educación secundaria superior general estableciendo un "*gymansium*" en cada capital de los condados. El plan del gobierno es que al año 2020 las municipalidades sean responsables de la educación preescolar y básica y que el estado sea responsable de la educación secundaria superior general y vocacional y de la educación especial. Santiago et al (2016) y Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

[253] Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

[254] Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

[255] Santiago et al. (2016).

[256] Republic of Estonia Ministry of Education and Research (2015).

En el caso de las escuelas secundarias vocacionales, los fondos destinados por el Estado son determinados por la Comisión Estatal de Educación Vocacional, la cual define los programas prioritarios, cuanto deberían costar y el número de alumnos que deberían matricular. Este proceso de planificación se realiza anticipando el número de estudiantes, por lo que las escuelas reciben este financiamiento per cápita incluso si no se alcanza la matrícula estimada. Es por esto que muchas instituciones son financiadas según sus costos históricos.[257]

[257] Santiago et al. (2016).

CUADRO 3. EVOLUCIÓN DE LA FÓRMULA DE FINANCIAMIENTO DE 1998 Y 2008

Formula de financiamiento de 1998

Desde el año 1998 al año 2007, el Ministerio de Educación e Investigación entregaba la subvención a la educación a las municipalidades utilizando la siguiente fórmula per cápita:

Tabla 25. Formula de financiamiento per cápita utilizada de 1998 a 2007

Categoría	Coeficientes	Cantidad de alumnos
Salarios	$F_1 * m$	* número de alumnos regulares
	$F_1 * m * 0.8$	* número de alumnos vespertinos o lejanos
	$F_1 * S_i$	* número de alumnos en clases especiales (diferenciado por tipo de necesidad)
	$F_1 * S_j$	* número de alumnos con provisiones especiales (diferenciado por tipo de provisión)
Libros de texto	F_2	* número de alumnos regulares y vespertinos o lejanos
Libros de trabajo	F_3	* número de alumnos regulares y vespertinos o lejanos
Inversiones	F_4	* número total de alumnos

Nota: alumnos con provisiones especiales se refiere a alumnos que asisten a clases regulares y que reciben algún tipo de apoyo adicional, como, por ejemplo, clases complementarias.

Fuente: Levačić (2011)

Al año 2007, F_1, F_2, F_3, y F_4 correspondían a EEK 13.670, 282, 458 y 1.385 respectivamente.[258] El coeficiente m es un peso municipal que variaba según el tamaño de la municipalidad. Este variaba entre 0.89 para para municipalidades más grandes y 1.5 para municipalidades con menos de 120 estudiantes. El coeficiente m no se aplicaba en los casos de educación especial ya que se asume que de todas formas estos alumnos requieren salas de clases más pequeñas. En su lugar se aplicaba los coeficientes S_i y S_j, descritos a continuación:

Tabla 26. Coeficientes utilizados para educación especial

S_i	
Clase suplementaria (desórdenes mentales leves)	2,2

Clases para niños con discapacidades de aprendizaje profundas	3,8
Niños con problemas de comportamiento (incluyendo desórdenes mentales leves)	2,2
Niños con impedimentos del habla, discapacidades sensoriales y físicas	2,6
Escuela de sanatorio	1,2
Clase de oportunidad (dificultades de aprendizaje)	1,4
S_j	
Clases complementarias	0,2
Enseñanza en casa	4,0
Psiquiatría	1,3
Hospitales	0,6
Integración al lenguaje	0,2
Alumnos con currículo simplificado en clases regulares	1,2
Alumnos con dificultades de aprendizaje moderado o severo en clases regulares	2,8

Fuente: Levačić (2011)

Fórmula de financiamiento de 2008

Esta fórmula es un híbrido entre una subvención per cápita pura y una fórmula basada en el costo de la sala de clases. Las municipalidades con más de 1.600 alumnos por idioma (Ruso y Estonio) seguían siendo financiados con la formula per cápita anterior. Sin embargo, municipalidades medianas eran financiadas utilizando algunos supuestos sobre el número de profesores requeridos para la matrícula total de cada grado, de la siguiente manera:

Tabla 27. Plazas de docentes según matrícula

	Número de alumnos por grado				
	7-17	**18-24**	**25-26**	**27-34**	**35-47**
1-9 grado	Asume 17	Asume 24	Número real	Asume 34	Número real
10-12 grado	Número real	Número real	Número real	Número real	Número real

[258] EEK corresponde a la Corona Estonia. Estonia pasó a la Unión Europea el año 2004 y a la Eurozona el 2011.

Supuesto	Una clase pequeña	Una clase completa	Una clase completa	2 clases pequeñas	2 clases pequeñas o completas

Nota: para los grados 1-6, en el caso de tener menos de 7 alumnos se asume que 2 o tres grados cercanos (entre 1 y 3 grado o entre 4 y 6 grado) serán combinadas en una clase pequeña de 17. Para los grados 7 a 9 este número mínimo era de 10 alumnos. En los grados 1 a 6 el financiamiento generado entre el número real y el supuesto de alumnos no puede ser superior a tres veces la cantidad basal por alumnos, significando que en grados con 5 alumnos o menos el financiamiento se ve reducido.

Fuente: Levačić (2011)

El número supuesto de alumnos era luego multiplicado por la subvención por alumno, la cual a su vez variaba según grado:

Tabla 28. Cálculo de coeficiente de financiamiento per cápita

	Número de clases que cada alumno debe completar cada semana	Número de profesores requeridos (2)	Costo total de profesores (3)	Cantidad por alumno (4)	Coeficiente de financiamiento per cápita (5)
Grados 1-3	68	3,2	533.505	10.461	0,8
Grados 4-5	83	4	651.190	12.768	0,98
Grados 6-9	96	4,6	753.183	14.768	1,13
Grados 10-12	105	5	823.794	13.076	1

Nota: (2) es el número de clases que cada alumno debe completar dividido en 21, pues se necesita un profesor para enseñar 21 clases por semana. (3) es el número de profesores multiplicado por el salario básico. (4) es el costo total dividido en 17 para los grados 1-9 y dividido en 21 para los grados 10-12.

Fuente: Levačić (2011)

PAÍSES BAJOS

CONTEXTO

Por mucho tiempo los Países Bajos han sido un referente de buen rendimiento en educación, ocupando el puesto 10 de matemáticas en PISA 2015, 15 en lectura y 13 en ciencias.[259] Además, este sistema educacional destaca debido a la gran gama de opciones que ofrece a las familias y la amplia libertad de

[259] OECD (2017).

las escuelas sobre las decisiones sobre el uso de los recursos, el currículo y otros insumos y prácticas, motivos por los cuales es incluido en el análisis en este estudio.

El sistema educacional de los Países Bajos está compuesto por 8 años de educación primaria (comenzando a los 4 años), luego de los cuales los estudiantes son divididos en tres trayectorias: educación secundaria general, educación pre vocacional y educación preuniversitaria. La definición de la trayectoria a seguir se basa en el asesoramiento del profesor de primaria y los resultados de las pruebas de fin de primaria.[260] La educación pre vocacional suele durar cuatro años y prepara a los estudiantes para continuar a la educación secundaria superior vocacional o para transferirse a educación secundaria general. La duración de la educación secundaria superior vocacional va desde los seis meses a los 4 años, dependiendo del programa. La educación general y la educación preuniversitaria duran cinco y seis años, respectivamente, y preparan a los estudiantes para su ingreso a la universidad. Para recibir un diploma de secundaria general y continuar en la educación superior, los estudiantes deben tomar exámenes nacionales que abarcan entre cinco y siete temas. Los estudiantes con un diploma preuniversitario pueden acceder a todas las universidades, incluyendo universidades de investigación. En el año escolar 2014-15 había 1,4 millones de niños matriculados en 6.650 escuelas primarias y 985.000 en 655 escuelas secundarias.[261]

La gobernanza de la educación en los Países Bajos combina políticas centralizadas con una administración y gestión escolar descentralizada. Mientras el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia tiene la responsabilidad de la calidad de la educación al desarrollar políticas nacionales, normas de calidad y financiación de las escuelas, la implementación de estas políticas es ejecutada por los niveles inferiores.[262] Las municipalidades son responsables de asegurar el cumplimiento de las normas del Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia, de establecer escuelas públicas, de la infraestructura escolar, y de entregar recursos a las escuelas para financiar temas específicos. Las juntas escolares, que tienen la autoridad legal sobre una o varias escuelas, son las encargadas de supervisar la implementación de la legislación y las regulaciones en la escuela, además de la distribución y gestión de los recursos financieros de las escuelas.[263]

Basados en el principio de "libertad de educación", garantizada por la Constitución de los Países Bajos desde 1917, los padres tienen la libertad de elegir una escuela que se alinea con sus valores. Es por esto, que en los casos en no existe una escuela cercana que cumpla con esas características, los padres tienen el derecho de crear una escuela y organizar a los maestros. De acuerdo con este principio, casi todas las escuelas son financiadas públicamente independientemente de su afiliación (es decir, ya sea pública,

[260] En 2014, a casi la mitad de los estudiantes (49,5%) se les recomendó seguir la vía pre vocacional, mientras que a secundaria general y preuniversitaria se les recomendó a un 19,3% y un 18% respectivamente. El resto de los estudiantes recibieron recomendaciones mixtas. (OECD, 2016a).

[261] Statistics Netherlands (2016).

[262] En el 2011, en el nivel secundario inferior, el 86% de las decisiones clave fueron tomadas por las escuelas (en comparación, el promedio de la OCDE fue de un 41%), mientras que el 14% restante lo hizo el gobierno central. (OCDE, 2016a)

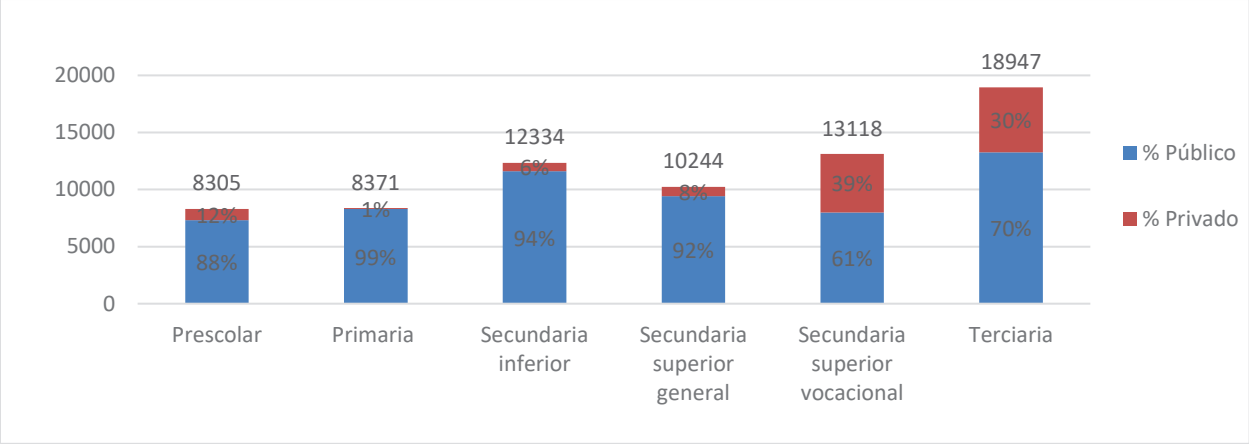
[263] OCDE (2014) y NCEE (2009).

religiosa o que siga cierta ideológica), si cumplen ciertos estándares.[264] Esta libertad ha llevado que para el año 2011 sólo un tercio de las escuelas fueran públicas,[265] mientras que los dos tercios restantes eran privadas, con un tercio de los estudiantes asistiendo a escuelas católicas, un cuarto a escuelas protestantes y el resto en otras escuelas privadas. Una diferencia clave entre las escuelas públicas y privadas es que, si el espacio lo permite, las escuelas públicas deben aceptar a todos los estudiantes, mientras que las escuelas privadas tienen discreción sobre sus políticas de admisión, aunque rara vez ejercen esta autoridad.[266] Las escuelas primarias y secundarias privadas que reciben financiamiento público deben ser sin fines de lucro.[267]

FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN

En 2013, el gasto total en educación como porcentaje del PIB alcanzó un 5,5%, el cual fluyó en mayor proporción a los niveles superiores, niveles que también obtuvieron más recursos privados, tal como muestra el gráfico 1.

Gráfico 1. Gasto anual por estudiante por las instituciones educativas por todos los servicios (2013) y la proporción de fuentes públicas y privadas (2014).



[264] Las escuelas privadas deben cumplir con los estándares de calidad y las condiciones de financiación impuestas por la ley para el sistema escolar en su conjunto para acceder a financiamiento público. (Eurodyce, 2014). Algunas de estas condiciones son: cumplir con ciertos estándares de calidad, prescribirse a las materias a ser enseñadas, pruebas, calificaciones de docentes, permitir que los estudiantes y padres opinen en asuntos de la escuela, obligaciones de planificación y reporte y supervisión e inspección. (Ministry of Education, Culture and Science, 2011). Además, deben cumplir con un nivel de matrícula mínima, 200 alumnos para educación primaria y 260 para educación secundaria. (Nagata, 2006).

[265] Muchas escuelas públicas han pasado a ser manejadas por fundaciones privadas, aunque las escuelas en sí siguen siendo públicas. (OECD, 2016a)

[266] Shewbridge et al. (2010).

[267] Patrinos (2010).

Fuente: OECD (2016b).

Las fuentes de este financiamiento son variadas. En educación preescolar, el financiamiento proviene desde el gobierno central y municipal, los empleadores y los padres, cada una aportando partes similares.[268] En educación primaria y secundaria, el gobierno nacional contribuye el 90% de los ingresos, con el 10% restante proviniendo de los municipios, donaciones voluntarias, cuotas de los padres, ingresos por alquiler de instalaciones y patrocinios privados,[269] siendo estos últimos significativamente mayores en las escuelas públicas. [270]

Con respecto al nivel de toma de decisiones del uso de los recursos, tanto en primaria como en secundaria, el financiamiento del gobierno central fluye a las juntas escolares, que en última instancia tienen discreción sobre cómo se gasta el dinero.[271] El gobierno nacional no monitorea cómo se distribuye esta financiación en el nivel de escuela individual. [272] Si bien cerca de la mitad de las juntas escolares en los Países Bajos son responsables de una sola escuela, la mayoría de las escuelas se rigen por juntas escolares que son responsables de más de una escuela,[273] llevando a que no se sepa con certeza cómo se distribuyen los recursos a las escuelas bajo el sistema actual.

Con respecto a fondos provenientes desde los municipios o desde otras agencias para financiar programas específicos, su distribución puede ser a través de transferencias a todas las juntas o solamente a las juntas que los solicitan. Al momento de ser redistribuidos por las juntas escolares a las escuelas, los recursos de los gobiernos locales tienden a favorecer a las escuelas administradas por juntas con escuelas con mayor proporción de alumnos que se considera tiene una desventaja educativa, mientras que los ingresos misceláneos generalmente favorecen a las juntas que operan escuelas con menor proporción de alumnos con desventajas.[274]

RESUMEN DE LA FÓRMULA

Educación preescolar

El gobierno central entrega fondos a los municipios para la educación preescolar de acuerdo con un sistema de ponderación que considera el nivel educativo de los padres y la ubicación de la escuela.[275] Para esto primero se calcula el peso de cada escuela individual, de acuerdo con la cantidad de alumnos

[268] Bettendorf, Jongen and Muller (2015).

[269] Las escuelas públicas solo pueden cobrar cuotas por actividades extracurriculares, mientras que las escuelas no públicas pueden cobrar copagos bajo cualquier concepto. En general, sin embargo, la mayoría de las escuelas no públicas utilizan los ingresos por concepto de cuotas para actividades y gastos no esenciales (Ladd y Fiske, 2011).

[270] OECD (2014).

[271] Laad y Fiske (2011).

[272] Owings, Kaplan, y Volman (2015).

[273] OECD (2016a).

[274] Ladd y Fiske (2011).

[275] OECD (2014).

desfavorecidos en la escuela, según el nivel educativo de los padres, asignando un peso de 1,2 a los alumnos altamente desfavorecidos y un 0,3 a alumnos moderadamente desfavorecidos. Luego, para determinar la porción del presupuesto que recibe un municipio, se calcula el peso municipal que corresponde la suma de los puntajes de ponderación de cada escuela preescolar del municipio. [276]

Adicionalmente, el gobierno central financia programas especiales de intervención utilizados por niños desfavorecidos de entre 2,5 y 4 años de edad, principalmente en escuelas preescolares públicas. Estos programas son cada vez más populares en otros entornos de cuidado preescolar, a pesar de haber sido diseñados para atender a niños desfavorecidos.[277]

Al momento de distribuir los recursos del municipio, estos generalmente se basan en los mismos criterios que la asignación de recursos, es decir el nivel educativo de los padres, pero además algunos apuntan a niños cuya lengua materna no es el holandés. [278]

Educación primaria y secundaria

En estos niveles, el financiamiento de la educación está determinado principalmente por la cantidad de estudiantes,[279] pero realiza ajustes para reflejar costos adicionales relacionados con la enseñanza de estudiantes con necesidades especiales.[280]

En educación primaria, cada año el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia establece un financiamiento base por estudiante, para cubrir costos de personal y funcionamiento. Los recursos para personal se calculan sobre la base del número de alumnos matriculados en la escuela el 1 de octubre del año anterior, teniendo en cuenta que el personal de mayor edad generalmente gana salarios más altos, por lo que considera la edad promedio del personal. Los fondos para otros gastos se basan en las necesidades de instalaciones y servicios, incluyendo tasas de depreciación, y limpieza y mantenimiento de los edificios. La cantidad de fondos se ajusta por inflación cada año. Una vez cada cinco años, la subvención se somete a una evaluación legal por parte de una agencia externa, como resultado de lo cual se puede ajustar el nivel de financiación.[281]

---

[276] Akgunduz y Heijnen (2016).

[277] OECD (2016a).

[278] OECD (2016a).

[279] Este modelo de financiamiento donde se entrega una suma alzada que puede ser libremente fue introducido a la educación secundaria vocacional en 1991, a la educación secundaria en 1995 y en la educación primaria en el 2006. (OECD, 2016a).

[280] Entre 1985 y 2006, los recursos fueron distribuidos en la forma de asignaciones de personal a cada junta escolar, y el gobierno central pagaba los salaries directamente. Bajo este sistema solo un 1,7% de las unidades de personal no eran traspasadas a las escuelas. A partir del año 2006, el financiamiento ha sido distribuido en forma de una subvención en bloque, calculado directamente según la matrícula. (Ladd y Fiske, 2011).

[281] Eurodyce (2014).

El ministerio entrega fondos adicionales por encima de la base para los estudiantes que se considera tienen una desventaja educativa,[282] determinado según el nivel educativo y trabajo de los padres. Hay 4 grupos de estudiantes que reciben pesos adicionales: los estudiantes cuyos padres tiene como máximo estudios vocacionales inferiores reciben un peso extra de 0,3; los estudiantes con un padre con educación primaria y el otro padre con una formación profesional inferior reciben un 1,2; hijos de "bargees" (que trabajan fuera de casa en vías fluviales) reciben un 0,4; y los niños de padres nómadas un 0,7. Si bien no se proporcionan fondos adicionales para las escuelas rurales, los fondos ponderados para los estudiantes cuyos padres tienen un bajo nivel de educación tienden a fluir desproporcionadamente a los distritos rurales. Tampoco se proporcionan fondos adicionales para las escuelas pequeñas. Un elemento clave de estos fondos adicionales es que sólo se proporcionan a las escuelas donde al menos el 6% de los estudiantes tienen una característica determinada, y el financiamiento adicional sólo se aplica a aquellos estudiantes por encima del umbral del 6%. Esta característica del sistema de financiamiento refleja tanto las preocupaciones sobre los costos como la creencia de que las escuelas con una proporción relativamente pequeña de estudiantes desfavorecidos deben ser capaces de educar adecuadamente a estos estudiantes sin fondos adicionales.[283]

Si bien inicialmente las ponderaciones de las desventajas de los estudiantes se determinaron a través de estudios que buscaban medir la relación entre los antecedentes familiares y el rendimiento estudiantil, los pesos actuales reflejan más que nada la capacidad de influencia política de ciertos grupos. Por ejemplo, de 1985 a 2006, los estudiantes inmigrantes obtuvieron un peso de 0,9 y los estudiantes de los Países Bajos de familias de bajo nivel educativo sólo recibieron un peso de 0,25. Con el tiempo, el peso de los inmigrantes se eliminó, principalmente debido a la cambiante política respecto a inmigrantes, mientras que el peso asignado a los niños de familias de Países Bajos con bajo nivel de educación aumentó, principalmente por presiones de las zonas rurales donde esos niños están sobrerrepresentados. [284]

En educación secundaria, las escuelas también son financiadas con subvenciones en bloque del gobierno nacional, pero la estructura es algo diferente. La cantidad de fondos se basa casi en su totalidad en el número de estudiantes matriculados en una escuela a partir del 1 de octubre, y está destinada a cubrir los costos de personal y operativos, siendo las instalaciones financiadas por los gobiernos locales. También se proporcionan fondos adicionales a las escuelas secundarias según el número de estudiantes que viven en áreas desfavorecidas (según el código postal del estudiante) y los estudiantes inmigrantes recién llegados.[285] En el caso de las escuelas secundarias vocacionales, estas reciben el 80% de los fondos según el número de estudiantes matriculados y el 20% restante según la cantidad de certificados otorgados.[286]

[282] Ladd y Fiske (2011).

[283]Ladd y Fiske (2011).

[284] Ladd y Fiske (2011).

[285] Ministry of Education, Culture and Science (2011).

[286] En 2012, el gobierno introdujo un sistema de financiamiento basado en el desempeño en educación secundaria vocacional y en la educación terciaria, con el objetivo de impulsar el desempeño de los estudiantes, maestros y líderes escolares. Para esto asigna fondos adicionales a escuelas que logran reducir sus tasas de deserción escolar, y entrega menos fondos a escuelas con bajo rendimiento. OECD (2014).

Fuera de la fórmula hay una serie de programas dedicados a atender necesidades específicas:[287]

- Educación especial: financiamiento para niños que necesitan ayuda adicional. Cada escuela regular y especial participa en una alianza regional (hay 234 en el nivel primario y 84 en el nivel secundario). Cada alianza se financia en base a supuestos sobre cuántos alumnos necesitan apoyo adicional. La propia alianza decide cómo gastan los fondos, y por lo general, se ocupan de alumnos de "cuidado ligero". Los Centros de Experticia Regional están dirigidos a alumnos de "cuidado intensivo". Cada escuela para educación especial participa en uno de estos 34 centros. Los alumnos de "cuidados intensivos", después de una decisión de un comité, se financian a través de un presupuesto personal que puede ser utilizado en tanto en una escuela especial como una escuela regular.[288]
- Apoyo al aprendizaje: para estudiantes de educación secundaria pre-vocacional con dificultades, pero capaces de obtener un certificado. Las escuelas obtienen dinero adicional de acuerdo con la cantidad de estudiantes en esta categoría.
- Programa Plus: para estudiantes entre 12 y 23 años con capacidad de obtener un certificado de educación de básica, pero con una serie de problemas que les imposibilitan completar sus estudios en la manera tradicional.
- Esquema de descentralización de beneficios para jóvenes: para evitar que los jóvenes abandonen la sociedad. Va dirigido a los municipios y funciona en sinergia con el Programa Plus.
- Financiamiento según acuerdos de desempeño basado en abandono escolar: cualquier escuela que logre reducir su índice de deserción recibirá €2.500 por cada abandono escolar evitado en relación al número que tuvo en 2005-06, el año de referencia.
- Educación “Leonardo” de excelencia: basada en la idea de que el riesgo de bajo rendimiento también es un fracaso, busca enseñar a niños talentosos en clases que están completamente separadas, pero generalmente en la misma escuela primaria. En educación secundaria, el 5% superior, puede elegir una escuela enriquecida o educación bilingüe. Otro tipo de niños talentosos pueden combinar la educación con un deporte de alto rendimiento, música o baile.

CAROLINA DEL NORTE

CONTEXTO

El sistema de financiamiento de Carolina del Norte fue seleccionado como experiencia a analizar debido que, a pesar de que sus estudiantes solo alcanzan rendimientos cercanos al promedio en evaluaciones nacionales, cuando se consideran sus características demográficas estos rendimientos suben de posición

[287] Ministry of Education, Culture and Science (2011).

[288] Datos de 2011, aparentemente, este componente de financiamiento estaba a punto de ser fuertemente modificado.

al puesto número 7 de 50 estados.[289] Esta situación es aún más interesante al considerar que Carolina del Norte es uno de los estados de Estados Unidos que posee menores niveles de inversión en el sector,[290] sin embargo los distritos con mayor nivel de pobreza reciben en promedio un 12% más de financiamiento que los distritos más ricos.[291]

El sistema educativo en Carolina del Norte está organizado educación preescolar, a partir de los 4 años, educación primaria entre los 5 a los 10 años, secundaria inferior entre los 11 y los 13 años, y cuatro años de escuela secundaria superior, con escolaridad obligatoria entre los 7 y los 16 años. El sistema público educa a cerca de 1,5 millones de estudiantes a través de dos clases de escuelas, las públicas tradicionales, donde los estudiantes son asignados según el área en el que viven, y las escuelas chárter, escuelas de elección libre financiadas con fondos públicos. En el año 2017 1.454.290 estudiantes se inscribieron en las 2.446 escuelas públicas tradicionales existentes, representando el 94% de la matrícula pública, y 89.228 estudiantes se matricularon en las 167 escuelas chárter, representando el 6% de la matrícula pública restante.[292] Con respecto al sector privado, en el 2015, había 97.721 alumnos matriculados en escuelas privadas, las cuales no reciben financiamiento público.[293] [294]

Con respecto a la gobernanza del sistema, el nivel federal tiene un rol bastante limitado, siendo responsable de garantizar el acceso igualitario a la educación, salvaguardar los derechos constitucionales de estudiantes y docentes, y proporcionar asistencia financiera para estudiantes con discapacidades y económicamente desfavorecidos. La definición de estándares, políticas docentes y rendición de cuentas recaen en el Estado. Específicamente, el Departamento de Instrucción Pública de Carolina del Norte establece los objetivos de aprendizaje, es responsable de establecer el estatuto y escalafón docente, la rendición de cuenta de las escuelas y el cierre de escuelas, tanto tradicionales como chárter. Los condados son los encargados del financiamiento local de las juntas escolares, además las instalaciones escolares, llevando a que en el año 2014-15 fueran los responsables del 94% del gasto de capital total de las escuelas

[289] Carolina del Norte alcanzó la posición 26 en la Evaluación Nacional de Progreso Educativo (National Assessment of Educational Progress, NAEP) de 2013. La NAEP es una evaluación nacional representativa que mide aprendizajes en matemáticas, lectura, ciencias, escritura, geografía e historia de Estados Unidos, entre otros. Chingos y Blagg (2015).

[290] Carolina del Norte está en la posición 46 de todos los estados de Estados Unidos en relación a su nivel de gasto en educación. Snyder, de Brey y Dillow (2016).

[291] Baker et al. (2016).

[292] North Carolina Department of Public Instruction (2017a).

[293] U.S. Department of Education (2015) y Division of Non-Public Education (2016).

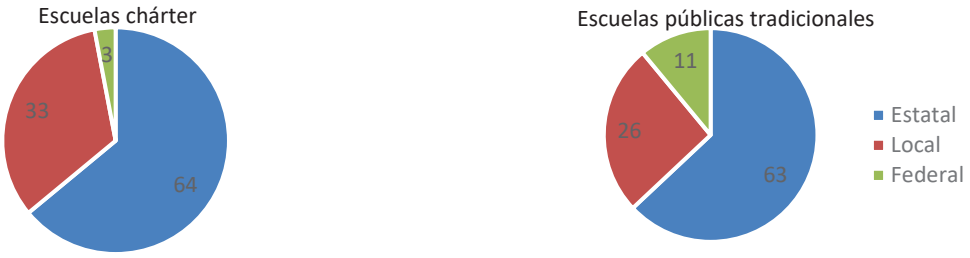
[294] En Carolina del Norte hay dos programas de voucher que proporcionan fondos estatales a las familias de los estudiantes que asisten a una escuela privada. Uno de ellos es el programa de voucher para personas con discapacidad, disponible a estudiantes con discapacidad, que entrega hasta $6.000 al año para la matrícula y otros servicios relacionados con la educación especial. El otro es el programa de becas de oportunidad, disponible para familias con ingreso menor al 246% del nivel de pobreza federal, entrega subsidios de hasta $4.200 al año para financiar la matrícula de la escuela privada. En el año fiscal 2016-17, 5,152 estudiantes recibieron el voucher de oportunidad y 828 estudiantes recibieron el voucher de discapacidad. Nordstrom (2017).

públicas.[295] Mientras que los límites de los condados y los distritos escolares suelen coincidir, algunos condados contienen más de un distrito escolar, siendo estos últimos los responsables de tomar decisiones sobre el currículo utilizado para cumplir con los estándares estatales, además de poder ofrecer cursos electivos y otros cursos por sobre los estándares de contenido estatal. Además, los distritos escolares pueden proporcionar suplementos salariales utilizando con los ingresos del condado. Las escuelas individuales tienen autonomía en la administración de sus presupuestos, toman decisiones de instrucción y son responsables de contratar su personal. Con respecto al despido, este puede ser iniciado por la escuela, pero las decisiones finales se toman a nivel del distrito.[296] En el caso de las escuelas chárter, estas tienen aún más autonomía, pues pueden definir su propio currículo, la asignación de su presupuesto, tamaño de la sala de clases e incluso su calendario escolar, condicional a que cumplan con ciertos requisitos mínimos. Más aun, no están obligadas a cumplir con el escalafón docente y sólo el 50% de sus profesores tiene que contar con licencia del estado.[297]

FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN

En Carolina del Norte, el 63% del financiamiento de las escuelas públicas tradicionales provienen de fuentes estatales, el 26% de fuentes locales y el 11% del nivel federal. Las escuelas chárter dependen más fuertemente del financiamiento local, con un 62% de su financiamiento proveniente del estado, un 33% de fuentes locales y sólo un 3% del nivel federal.[298]

Gráfico 2. Financiamiento de las escuelas públicas tradicionales y chárter por tipo de fuente, porcentaje.



Fuente: North Carolina Department of Public Instruction (2017a).

La mayor parte de los fondos estatales provienen del fondo general, que reúne todos los impuestos del estado que no han sido destinados a propósitos específicos, y aporta el 93% del financiamiento a las escuelas públicas. El 7% restante proviene de impuestos destinados a propósitos específicos provenientes

[295] A pesar de que el estado no es responsable de financiar gastos de capital (ya sea edificios y mantenimiento), ocasionalmente el estado emite bonos para apoyar la construcción de escuelas. Además, parte de los fondos provenientes de los impuestos relacionados a la lotería se destinan a la construcción de proyectos educativos. Nordstrom (2017) y North Carolina Center for County Research (2016).

[296] North Carolina Department of Public Instruction (2017b).

[297] North Carolina Department of Public Instruction (2017a).

[298] Ibid.

de la lotería, multas y confiscaciones, reembolso al impuesto a las ventas e impuestos a los casinos en reservas indígenas.[299]

Si bien el sistema está diseñado de manera que no se requieran fondos locales para el funcionamiento básico de las escuelas, todos los distritos los proporcionan. Este financiamiento local proviene de una variedad de fuentes, la más importante, representando el 84%, son los impuestos a la propiedad.[300] Aquí es importante notar que los 10 condados más ricos tienen más de cinco veces la riqueza de propiedad imponible por niño que la que poseen los diez condados más pobres, llevando a que, a pesar de que los condados más pobres utilizan una tasa impositiva dos veces más alta la tasa de los condados más ricos, los ingresos que generan a través de impuestos son sustancialmente más bajos.[301]

Dependiendo del tipo de asignación, los fondos deben ser utilizados para financiar ciertas categorías de gasto. En las escuelas públicas tradicionales, el 62% de los fondos estatales se asignan como posiciones donde se financia el monto necesario para contratar maestros certificados y otros educadores, según el escalafón docente estatal, sin estar restringido a un monto específico en dólares. En este caso las escuelas pueden transferir fondos entre categorías, por ejemplo, pasar posiciones de docentes de un nivel a otro, siempre y cuando cumplan con el tamaño máximo de sala de clases. Un 16,4% es entregado en dinero y debe ser utilizado para la contratación de personal asistente y administrativo o compra de materiales. Otro 16% son fondos categóricos para atender las necesidades de una población o servicio específico, los cuales pueden ser utilizados para contratar personal, como maestros, asistentes de maestros y personal de apoyo de instrucción o para proporcionar un servicio como transporte, desarrollo profesional o comprar suministros y materiales. Otro 3% es asignado según las características del distrito, los cuales deben ser utilizados dentro de las categorías a las que fueron establecidos. El financiamiento restante corresponde a programas específicos.[302] Es decir, dentro de cada una de las asignaciones los distritos tienen libertad para redistribuir los recursos, flexibilidad que no está permitida entre asignaciones.

Al momento de asignar los recursos desde el distrito escolar a las escuelas, cada distrito utiliza un método diferente. Por ejemplo, en Durham, las escuelas se colocan en niveles y luego financian estos niveles de acuerdo con su propia fórmula de asignación de personal. Por otro lado, en Charlotte-Mecklenburg, se diferencian tipos de escuelas según patrones de asignación de recursos como un esfuerzo para atender la segregación del distrito escolar. Finalmente, algunos distritos financian sus posiciones más caras a través del estado y usan fondos locales para pagar a maestros nuevos y menos experimentados.[303] Luego que los fondos son asignados a las escuelas individuales, estas manejan su presupuesto.

En el caso de las escuelas chárter, estas tienen autonomía absoluta al momento de manejar su presupuesto. Cuando reciben los fondos, tanto estatales como locales, estos se vuelven fungibles y los

[299] Nordstrom (2017).
[300] Snyder, de Brey y Dillow (2016).
[301] Swift Lee y Albeidinger (2017)
[302] Corcoran y Cordes (2017).
[303] Corcoran y Cordes (2017).

pueden utilizar de la manera que ellos definan, siempre y cuando no utilicen fondos estatales para la compra de inmuebles.

RESUMEN DE LA FÓRMULA[304]

Asignaciones basales per cápita

En Carolina del Norte el financiamiento estatal proviene principalmente de 3 asignaciones: basales, categóricas y por características del distrito escolar. Las asignaciones basales representan el 79% de los fondos estatales y se entregan a todos los distritos escolares según la matrícula diaria promedio. Estas a su vez se diferencian entre las asignaciones basales distribuidas como posiciones, que representan el 62% de los fondos estatales, y las distribuidas en dinero, representando el 17% del total. Para definir el monto destinado a personal, primero se determina el número de posiciones para docentes, directores, asistentes de directores y personal de apoyo educativo, según la matrícula diaria promedio (ADM) por nivel, tal como muestra la tabla 29.

Tabla 29. Número de posiciones, según tipo de personal, nivel y matrícula diaria promedio (ADM), 2014-15

Docentes	**Asignaciones**
Kindergarten	1 posición por cada 18 ADM
Grados 1-3	1 posición por cada 17 ADM
Grados 4-6	1 posición por cada 24 ADM
Grados 7-8	1 posición por cada 23 ADM
Grado 9	1 posición por cada 26,5 ADM
Grados 10-12	1 posición por cada 29 ADM
Posiciones administrativas y de personal	
Personal de apoyo educativo	1 posición por cada 218,55 ADM
Directores	1 por esucela con al menos 100 ADM o 7+ docentes
Directores asistentes	1 mes de empleo por cada 98,53 ADM (redondeado al mes más cercano)

Fuente: Matteson, 2015.

[304] Sección basada en Matteson (2015).

Luego, el salario de cada posición específica se define según el escalafón docente estatal, sin estar enmarcado a un monto fijo, fomentando la contratación de docentes más calificados.[305] Los distritos escolares pueden suplementar los salarios con fondos locales.

El resto de la asignación basal es distribuida en dinero que puede ser utilizado para la contratación de personal o la compra de materiales, tal como detalla la tabla 30:

Tabla 30. Asignaciones basales en dinero

Categoría	Asignaciones
Profesor asistente	$727 por cada K-3 ADM
Administración central	Suma alzada
Personal de apoyo no instruccional	$240 por ADM
Libros de texto	$14,86 por cada K-12 ADM
Material para la sala de clases e instrucción	$28,38 por ADM + $2,69 en los grados 8 y 9
Apoyo a la educación vocacional y técnica	$10,000 por distrito escolar + $33,97 por ADM de 8-12 grados
Transporte	Según el número de alumnos que utilicen el servicio
Buses escolares	Según disponibilidad de fondos

Fuente: Matteson, 2015.

Un elemento determinante para la fórmula de financiamiento es el cálculo de la matrícula diaria promedio (ADM). Para esto el número de días de matrícula de un estudiante se define como el número de días escolares en un mes en el que él o ella está matriculado en la escuela, independientemente de si está presente (la matrícula no es lo mismo que la asistencia). Luego, la ADM se calcula como la suma de los días de matrícula para todos los estudiantes en el distrito escolar, dividido por el número de días en el mes escolar, redondeado al número entero más cercano.

Cada invierno, el Departamento de Instrucción Pública sigue los siguientes pasos para determinar el total de ADM asignado para el próximo año. Primero, para cada distrito escolar, compara la ADM real del año actual en el mes 1 y el mes 2 del año escolar (ejemplo: para el presupuesto del año fiscal 2014-15, consulte primero el año fiscal 2013-14 ADM). Luego, identifica la cifra más alta (ejemplo, entre septiembre de 2013: 20.417 y octubre de 2013: 20.520, se quedaría con octubre). Después, comprara la cifra anterior con una proyección estadística de ADM para el próximo año (ejemplo: octubre de 2013: 20.520 vs. octubre

[305] Para los montos exactos dirigirse a Matteson (2015).

proyectado para 2014: 20.249), para finalmente asignar el número más alto como ADM para el próximo año.[306]

Asignaciones categóricas

Las asignaciones categóricas representan el 16% de los recursos estatales y son entregadas según las características de los estudiantes, con el objetivo de mejorar la prestación de servicios a poblaciones específicas de estudiantes. Los recursos se proporcionan únicamente a través de asignaciones en dólares, que se pueden utilizar para contratar personal, proporcionar servicios como transporte o comprar suministros. Los programas de financiamiento categórico incluyen:

- Estudiantes con discapacidad:
  - Edad escolar: programa de apoyo para beneficiar a los estudiantes con discapacidad, entre 5 y 21 años, que asistan a escuelas públicas. Bajo este concepto se entregan $3.927 por estudiante identificado, con un tope máximo del 12,5% de los estudiantes de un distrito escolar.
  - Niños en edad preescolar: se entrega un monto equivalente a un docente de aula más $3.117 por estudiante identificado de 3, 4 y 5 años.
  - Otros programas: apoyo conductual, hogares grupales, guarderías para el desarrollo y centros de residencia comunitaria (disponibles por solicitud del distrito escolar).
- Estudiantes talentosos académica o intelectualmente (AIG): 4% de la ADM del distrito escolar por el factor de financiamiento por estudiante (en 2014 este fue de $1.281).
- Servicios para estudiantes en riesgo: proporciona servicios y/o puestos tales como: instrucción alternativa, prevención de deserción escolar, oficiales de seguridad escolar, escuelas de verano, remediación y prevención de alcohol y/o drogas.
- Financiamiento suplementario para estudiantes desfavorecidos: se distribuye a todos los distritos escolares según su ADM, teniendo en cuenta ciertas características de los estudiantes y la riqueza relativa del distrito escolar.
- Estudiantes con dominio limitado del inglés: son fondos proporcionados por hasta 10,6% del total de ADM del distrito escolar. Cada distrito escolar recibe el equivalente en dólares de un puesto de asistente de maestro, y los fondos restantes se asignan en un 50% según el promedio de estudiantes bajo esta categoría en los últimos 3 años y el otro 50% según la concentración de estudiantes identificados.
- Ley de Escuelas Públicas de Excelencia: tiene el objetivo de financiar actividades como campamentos de lectura para estudiantes que no demuestran competencia, evaluación de diagnóstico formativo para todos los estudiantes de K-3 y evaluación de entrada al kínder para todos los estudiantes que ingresan a kindergarten.

[306] Matteson (2015).

Asignaciones según características de los distritos

Los fondos entregados según las características de los distritos escolares representan el 3% de los recursos estatales y están destinados a atender las condiciones económicas y geográficas de los distritos escolares.

Los recursos se proporcionan únicamente a través de asignaciones en dólares. Las principales asignaciones son.

- Fondos suplementarios de baja riqueza: se entregan a los distritos donde la capacidad de generar ingresos es menor al promedio estatal. La elegibilidad se basa en los siguientes factores:
    - Ingreso total anticipado del condado: este valor corresponde al valor de las propiedades del condado más cualquier otro ingreso que reciba de fuentes como impuestos a las ventas y multas y confiscaciones.
    - Base impositiva por kilómetro cuadrado: acá se compara el valor del kilómetro cuadrado de propiedad del condado en relación al valor promedio del kilómetro cuadrado de propiedad del estado.
    - Ingreso per cápita: es el promedio de tres años del ingreso per cápita del condado en comparación con el ingreso per cápita promedio de tres años del estado.

  Una vez calculados los factores anteriores, son ponderados de la siguiente manera: ingreso total anticipado del condado, 40%; base impositiva por kilómetro cuadrado, 10%; e ingreso per cápita, 50%. La suma de estas tres cifras se considera la riqueza del condado como un porcentaje de la riqueza promedio del estado. Todos los distritos con un valor menor a 100 son elegibles para recibir fondos. Para recibir el financiamiento total, es decir la diferencia entre la asignación local promedio del estado por estudiante y la asignación del condado por estudiante, los distritos deben demostrar un esfuerzo mínimo para generar ingresos. Este esfuerzo mínimo implica que el impuesto a la propiedad condado sea igual o mayor a la tasa promedio del estado, o contribuir con más fondos locales a las escuelas públicas que la contribución local promedio del estado. Los condados solo reciben un porcentaje del financiamiento total si son elegibles, pero no cumplen con alguno de los criterios anteriores. En 2015-16, 68 condados y 78 LEA recibieron fondos suplementarios de baja riqueza. Estos fondos solo pueden ser utilizados en: Los fondos suplementarios de bajos recursos solo se pueden gastar en lo siguiente: puestos de instrucción, sustitutos, puestos de apoyo de instrucción, puestos de docente asistente, puestos de oficina, pago de horas extras, equipo de instrucción, suministros y materiales de instrucción, desarrollo profesional, beneficios y libros de texto. Estos fondos tienen la intención de complementar y no sustituir fondos locales. [307]
- Fondos suplementarios para condados pequeños: se distribuye como una subvención en bloque basada en ADM, para aquellos condados con ADM por debajo de 3.200. Los distritos de la ciudad no son elegibles para recibir este financiamiento. Los montos entregados se detallan en la tabla 31.

[307] State Board of Education (2016).

Tabla 31. Montos entregados bajo el concepto de condado pequeño

ADM	Financiamiento
Menos de 600	$1.710.000
601-1.300	$1.820.000
1.301-1.700	$1.548.700
1.701-2.000	$1.600.000
2.001-2.300	$1.560.000
2.301-2.600	$1.470.000
2.601-2.800	$1.498.000
2.801-3.200	$1.548.000

Fuente: Matteson, 2015.

- Equipos de apoyo para niños y familias: una combinación de puestos para enfermeras y dólares para financiar trabajadores sociales son destinados para coordinar los servicios de los distritos escolares y las agencias de servicios sociales que trabajan con niños en situación de riesgo y sus familias. Este apoyo es entregado a las 79 escuelas priorizadas.

Finalmente hay una serie de programas misceláneos, como:

- Programas cooperativos e innovadores: permite que estudiantes de secundaria obtengan créditos universitarios.
- Programas de tecnología: divididos en dos, el fondo de tecnología escolar (utilizado para hardware y software) y conectividad (para mejorar la infraestructura tecnológica escolar y los costos del servicio de Internet).
- Otros: oficiales de seguridad de escuela secundaria, alarmas de pánico, tarifas de las pruebas de bachillerato internacional, tasas de prueba de educación de carrera técnica, instalaciones de tratamiento residencial psiquiátrico, etc.

En el caso de las escuelas chárter, estas reciben el mismo nivel de financiamiento estatal por estudiante que las escuelas tradicionales del distrito en el que está ubicada la escuela, la única restricción es que no pueden utilizar los fondos estatales para la compra de bienes raíces y no pueden recibir la proporción de los fondos provenientes de la lotería estatal destinada a gastos de capital, lo que representa cerca de $65

por estudiante.[308] Con respecto al financiamiento local por estudiante, este depende del distrito de residencia del estudiante. Esto lleva a que el gasto por estudiante de una escuela chárter no sea el mismo que el del distrito en el que reside el alumno. Por esto, luego de ajustar por diferencias en el distrito de residencia de sus estudiantes, las escuelas chárter superan a las escuelas públicas tradicionales en aproximadamente $40 por estudiante.[309]

WASHINGTON

CONTEXTO

La selección de Washington como caso de estudio se debe a que es uno de los estados que ha alcanzado mayores rendimientos en las evaluaciones nacionales de Estados Unidos. En el NAEP[310] de 2015, el 40% de los estudiantes de 4to grado y el 37% de los estudiantes de 8vo grado obtuvieron una calificación de competente o superior en lectura, por encima del promedio de EE.UU. de 35% y 33% respectivamente.[311] Asimismo, el 47% de los estudiantes de 4to grado y el 39% de 8vo alcanzaron la categoría competente o superior en matemáticas, versus el promedio nacional de 39% y 32% respectivamente. Esto ha llevado a que, dependiendo de la materia y grado, Washington se ubique entre la 7ma y 12va posición a nivel nacional en el NAEP 2015. A pesar de los buenos resultados, un estudio reciente que ajustó los puntajes del NAEP según las características de los estudiantes que rindieron la prueba, encontró que la clasificación relativamente alta de Washington disminuye algo después de este ajuste,[312] aunque sigue por sobre el promedio de EE.UU. [313]

El sistema educativo de Washington está organizado según la estructura tradicional de Estados Unidos: educación primaria entre los 5 y 10 años, secundaria inferior entre los 11 y los 13 años y secundaria superior de los 14 a los 17 años. La educación en Washington es obligatoria desde los 8 hasta los 18 años. En el caso de la educación preescolar, a pesar de la gran expansión que se ha generado en el resto de Estados Unidos, todavía no está ampliamente disponible en Washington, llevando a bajas tasas de matriculación en niños de 3 y 4 años. [314]

---

[308] Schauss (2015).

[309] Nordstrom (2016).

[310] La NAEP es una evaluación nacional representativa que mide aprendizajes en matemáticas, lectura, ciencias, escritura, geografía e historia de Estados Unidos, entre otros.

[311] The Nations Report Card (2015).

[312] Es decir, dadas las características demográficas de sus estudiantes, su puntaje podría haber sido aún más alto.

[313] Chingos (2015).

[314] Sobre la expansión de la educación preescolar en los EE.UU., ver Cascio y Schanzenbach (2013). En 2012-13, el 4,7% de los niños de 3 y 4 años en Washington se inscribieron en un programa preescolar financiado por el estado. Esto se puede comparar con el 16,4% para los Estados Unidos, o el 17,6% para los estados que ofrecen cualquier programa financiado por el estado. Esto subestima de alguna manera la participación general ya que algunos programas reciben fondos federales o privados.

En el año escolar 2013-14, había 1.056.809 estudiantes atendiendo escuelas públicas en Washington, de los cuales el 1% se encontraba en educación preescolar, 53% en primaria y 46% en secundaria. Sólo un pequeño número de escuelas públicas en Washington son escuelas chárter públicas, un desarrollo reciente luego de un referéndum de 2012 que permitió su establecimiento, llevando a que en el año 2014 sólo operara una escuela chárter, número que subió a 9 al año 2015. Finalmente, 7% de los niños en edad escolar en Washington asisten a escuelas privadas, las cuales pueden ser con o sin fines de lucro, religiosas o independientes, que no reciben financiamiento público.[315]

Múltiples niveles de gobierno influyen en la definición de los recursos escolares y la prestación de servicios educativos en Washington.[316] Estos incluyen el nivel federal, estatal y los distritos escolares. Al igual que en Carolina del Norte, el gobierno federal tiene poder limitado sobre las escuelas, al ser responsable de proporcionar financiamiento suplementario para estudiantes de bajos ingresos o con discapacidad, además de igualdad de acceso a la educación pública. Por su parte, la constitución de Washington otorga la responsabilidad definitiva de la educación pública al estado,[317] que debe supervisar el sistema de educación pública, implementar leyes y regulaciones, proporcionar dirección estratégica, supervisar el currículo, realizar las evaluaciones anuales, asignar el financiamiento estatal, establecer el escalafón docente y supervisar la rendición de cuentas. También establece los requisitos de graduación y aprueba anualmente las escuelas privadas.[318] Los distritos escolares son los principales responsables de proporcionar el servicio educativo desde kindergarten a secundaria. Ellos llevan a cabo las operaciones diarias, contratan y despiden personal, proporcionan transporte y otros servicios, y entregan un plan de estudios alineado con los estándares del estado.

FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN

El sistema educativo en Washington enfatiza el control local a nivel de distrito, pero en relación con otros estados de EE.UU., es un sistema centralizado en relación a la fuente de los recursos. Una serie de reformas y litigios han incrementado el papel del estado en el financiamiento de las escuelas locales y han llevado que deba asumir plena responsabilidad del financiamiento de la educación pública.[319] Desde 1978, debido a un fallo de la corte, es el deber del estado definir y financiar completamente un programa de

[315] En el año 2014 81.179 estudiantes asistieron a 523 escuelas privadas y 18.218 estudiantes recibieron instrucción en casa. Dorn et al (2015).

[316] Esta sección se basa en Dorn et al (2015); Washington State Board of Education (2011) y Education Commission of the States (2017).

[317] Las principales entidades responsables de llevar a cabo estas funciones, la Junta de Educación del Estado de Washington y la oficina del Superintendente de Instrucción Pública.

[318] Washington State Board of Education (2014) y Dorn et al. (2015).

[319] En EE.UU., el nivel y la distribución del gasto en educación primaria y secundaria se ha visto influido por décadas de reformas legislativas estatales y litigios sobre la equidad y la adecuación de los recursos escolares. Para una breve historia ver Corcoran y Evans (2015) y Corcoran, Cordes y Schwartz (2014). Específicamente para el Estado de Washington ver: Garrett y Cann (2016).

educación básica. Los distritos escolares pueden complementar, pero no suplantar, los fondos educativos estatales con sus propios ingresos provenientes de impuestos. Estos fondos adicionales se definen formalmente como gasto para apoyar el enriquecimiento y otras actividades fuera del programa de educación básica. En la práctica, sin embargo, estos fondos son parte del fondo operativo general del distrito y se pueden usar para complementar los salarios de los maestros y reducir el tamaño de las clases, entre otros.[320]

En el año académico 2013-14, el 60,6% del financiamiento de la educación pública en Washington provino de fuentes estatales, el 31,5% desde los distritos escolares locales y el 7,9% desde el nivel federal.[321] En el promedio de Estados Unidos, estos porcentajes son 46,2%, 45% y 8,7% respectivamente, [322] mostrando la mayor relevancia relativa del Estado en el financiamiento de la educación en Washington.

Los distritos escolares reciben recursos desde diferentes fondos: el fondo general, el fondo para proyectos de capital, el fondo de servicios de deuda y el fondo para vehículos de transporte, entre otros. Cerca del 80% de los gastos están relacionados a las operaciones diarias y provienen del Fondo General.[323] Los recursos de este fondo provienen de diferentes impuestos, siendo los más relevantes los impuestos a la venta, que representó el 48,4% del fondo, los impuestos a los negocios, que generaron el 20,3% del fondo, y los impuestos a las propiedades, aportando el 12,1% del fondo. El 19,2% restante provino de otros impuestos como el impuesto sobre bienes inmuebles o desde las empresas de servicios públicos. Dada a la naturaleza de estos impuestos, en 2013-14, el 68,2% de los recursos del fondo general provino de fuentes estatales, 19,5% locales y 8,1% federal.[324]

Los recursos del fondo general son entregados a los distritos escolares, quienes poseen total libertad para definir cómo utilizarlos para satisfacer las necesidades de sus estudiantes, pues, a pesar de que los montos son asignados utilizando ciertos criterios, la legislación no requiere que los fondos sean utilizados de esa manera.[325] Las únicas restricciones que deben atender se refieren a los salarios de los profesores, los máximos de las salas de clases, contratar por lo menos 46 docentes cada 100 estudiantes y el uso de los fondos categóricos, que incluye a fondos como educación especial, el programa de asistencia al aprendizaje, educación bilingüe transicional y el programa para estudiantes talentosos, entre otros. Para ver el mecanismo de asignación utilizado por el distrito escolar de Seattle dirigirse al cuadro 4.

[320] Corcoran y Cordes (2017).

[321] Washington State Senate Ways and Means Committee (2015).

[322] U.S. Department of Education (2016).

[323] Es importante notar que el fondo general financia otros programas, no solo a las escuelas públicas. Esto significa que para el bienio 2013-15, el 45% del Fondo fue utilizado para financiar educación pública. Dorn et al (2015).

[324] Dorn et al. (2015).

[325] Dorn, et al. (2015).

Cuadro 4. Asignación dentro del distrito: el caso de Seattle

Seattle, la ciudad más grande de Washington, utiliza una fórmula de "estándares de personal ponderados" para distribuir el financiamiento estatal y el aporte local a sus 99 escuelas.[326] Siguiendo el modelo estatal de "escuela prototípica", el distrito asigna puestos de personal en función a un ratio entre docentes y alumnos, tal como muestra la tabla 32. El recuento total de personal se aumenta en un 12,5% en escuelas primarias y un 20% en escuelas secundarias inferiores y superiores, para cubrir los tiempos de planificación. De manera similar, los puestos de asistente de instrucción para educación especial se asignan en función de ratios de personal. Las unidades de personal para el personal de la oficina central se asignan según el tamaño y el nivel de la escuela.

Tabla 32. Supuestos para la asignación de personal en las escuelas públicas de Seattle, 2016-17

	Ratio alumno profesor
K-3	1:26
4-5	1:28
6-8	1:30
9-12	1:30
Primaria en educación especial	1:08 – 1:18, dependiendo del número de alumnos
Secundaria inferior en educación especial	1:06 – 1:22, dependiendo del número de alumnos
Secundaria superior en educación especial	1:06 – 1:22, dependiendo del número de alumnos
Kindergarten a 5to grado bilingüe	1:70
Secundaria inferior y superior bilingüe	1:45

Fuente: Seattle Public Schools (2016).

La fórmula de asignación dentro del distrito proporciona a las escuelas fondos discrecionales por alumno en cantidades que varían según el tipo de escuela. Los estudiantes de bajos ingresos (aquellos elegibles para almuerzos gratuitos o a precio reducido) generan una subvención mayor por estudiante. En 2016-17, estas becas fueron de $93,50 por estudiante de primaria (o $213,85 a $309,71 para estudiantes de bajos ingresos); $193,50 por estudiante de escuela secundaria inferior o superior (o $535,85 por estudiantes de bajos ingresos). Las escuelas tienen cierta capacidad para traspasar los fondos no utilizados al siguiente año fiscal.

Estos fondos se pueden usar para suministros, mejora del currículo, desarrollo profesional, personal adicional u otros propósitos. Los puestos de personal sin usar se pueden convertir en fondos discrecionales, previa solicitud.

Fuente: Seattle Public Schools (2016).

RESUMEN DE LA FÓRMULA[327]

El actual sistema de financiamiento de la educación pública en Washington fue implementado el año 2011. Este consiste en asignaciones definidas por fórmulas y subvenciones competitivas, siendo la gran mayoría de los recursos estatales canalizados a los distritos escolares través de asignaciones por fórmula. Tal como se mencionó anteriormente, la mayor parte del financiamiento proviene del fondo general, representando el 88% de todo el financiamiento de la educación pública.[328] Estos recursos son asignados a través de: el programa básico de educación, educación especial, asistencia de esfuerzo local, transporte y otros programas pequeños.

Programa básico de educación

Representa el 75% del fondo general y busca financiar completamente el programa educacional del estado. Se calcula utilizando una "escuela prototípica", asignando recursos para personal, libros de texto, materiales de biblioteca, mantenimiento, desarrollo profesional y seguridad.

La manera de asignar los fondos comienza con la matrícula. Los distritos escolares informan el número de estudiantes equivalente a tiempo completo equivalente (FTE)[329] matriculados el cuarto día escolar de septiembre y el primer día escolar de octubre a junio. Estos diez recuentos se promedian para obtener la matrícula anual promedio, la cual es ingresada en fórmula de la escuela prototípica para determinar la asignación de recursos.

Para los propósitos de la fórmula, se asume que la escuela tiene la siguiente matrícula: 400 alumnos en escuelas primarias (de kindergarten a 6to grado), 432 estudiantes en escuelas secundarias inferiores (de 7mo y 8vo grado) y 600 estudiantes en escuelas secundarias superiores (de 9no a 12vo grado). El número de posiciones de docentes asignadas al distrito para cada grado se calcula siguiendo la fórmula de la figura 6.

Figura 6. Fórmula para la asignación de posiciones docentes por distrito

Posiciones docentes = (Matrícula FTE / Tamaño de la sala clase) * (1 + Factor de tiempo de planificación)

El tamaño de las clases varía según el nivel de grado, tal como se muestra en la tabla 33. Las escuelas con tasas de pobreza mayores al 50%, reciben una asignación considerando una clase más pequeña para los grados K-3. El factor de tiempo de planificación es 15,5% kindergarten hasta 6to grado y de 20% desde

[326] La matrícula de Seattle en 2016 fue de 54.976 estudiantes, en 59 escuelas primarias, 11 escuelas de kindergarten a 8vo grado, 10 escuelas secundarias inferiores, 12 escuelas secundarias superiores y 7 escuelas de otra clasificación.
[327] Esta sección se basa en gran medida en Dorn et al. (2015) y Senate Ways and Means Committee (2015).
[328] Dorn et al. (2015).
[329] Un estudiante equivalente a tiempo completo corresponde a un alumno matriculado cuatro horas por día para los grados 1-3 y cinco horas por día para los grados 4-12.

7mo a 12vo grado. Estos porcentajes se basan en el personal adicional necesario para cubrir las clases cuando los docentes están en períodos de planificación.

Tabla 33. Supuestos sobre el tamaño de las salas de clases por nivel, 2013-14

Grado	**Tamaño de la sala de clases**	**Tamaño de la sala de clases con alta pobreza**
K-1	25,23	20,85
2-3	25,23	24,10
4	27,00	--
5-6	27,00	--
7-8	28,53	--
9-12	28,74	--
Educación técnica 7-8	26,58	--
Educación técnica 9-12	26,58	--
Centro de habilidades	22,76	--

Nota: los centros de habilidades funcionan como una extensión de las escuelas secundarias con el objetivo de fomentar las habilidades académicas y laborales para ingresar al mercado de trabajo o a la educación y capacitación avanzadas.

Fuente: Dorn et al, 2015.

A partir del año 2014, los distritos deben cumplir con los requisitos de tamaño de clase, demostrando que cuentan con el personal necesario, para obtener la máxima asignación posible del estado. Los distritos recibirán una asignación para maestros de K-3 basados en un tamaño máximo de clase de 25,23. Si los distritos son capaces de proporcionar personal con un tamaño de clase de menos de 25,23, recibirán una asignación basada en el tamaño real de clase hasta un tamaño de clase mínimo, como muestra la tabla 34.

Tabla 34. Máximos y mínimos de sala de clases para kindergarten a 3er grado.

Nivel	Tamaño máximo de la sala de clases	Tamaño mínimo de la sala de clases	Tamaño mínimo de la sala de clases para escuelas con alta pobreza
K	25,23	22	18
1		23	19
2		24	22
3		25	24

Fuente: Dorn et al, 2015.

La fórmula de financiamiento también proporciona asignaciones para puestos administrativos y de personal necesarios para operar una escuela según la matrícula, siguiendo el modelo de escuela prototípica, tal como muestra la tabla 35.

Tabla 35. Asignaciones de puestos administrativos y otro personal

	Escuela primaria (K–6)	**Escuela secundaria inferior (7–8)**	**Escuela secundaria superior (9–12)**	**Tipo de personal**
Matrícula	400	432	600	
Directores	1,253	1,353	1,880	CAS
Bibliotecarios	0,663	0,519	0,523	CIS
Consejeros de orientación	0,493	1,116	1,909	CIS
Enfermeras	0,076	0,060	0,096	CIS
Trabajadores sociales	0,042	0,006	0,015	CIS
Psicólogos	0,017	0,002	0,007	CIS
Profesores asistentes	0,936	0,700	0,652	CLS
Apoyo administrativo	2,012	2,325	3,269	CLS
Custodios	1,657	1,942	2,965	CLS
Seguridad	0,079	0,092	0,141	CLS
Participación de los padres	0,0825	-	-	CLS

Nota: "CAS" es personal administrativo certificado; "CIS" es un personal instructivo certificado; y "CLS" es personal clasificado. El salario de cada tipo de personal sigue un escalafón de salarios diferente.

Fuente: Dorn et al, 2015.

Dentro de la fórmula, existen una serie de asignaciones especiales para asegurar que los distritos escolares pequeños tengan la cantidad mínima de personal para operar una escuela viable. En primer lugar, los distritos escolares deben contratar 46 docentes por cada 1.000 estudiantes. Además, el número de personal de instrucción y administrativo financiado varía según el tamaño del distrito (por ejemplo, 1-24

FTE o 25-100 FTE). Y existen muchas y complejas, asignaciones adicionales para los distritos con múltiples escuelas pequeñas que son definidas como remotas y necesarias.[330]

A nivel de distrito, la fórmula financia, por cada 1.000 estudiantes, 0,628 plazas para un técnico; 1,813 plazas para instalaciones, mantenimiento y terrenos; y 0,332 plazas para almacén, obreros y mecánicos. Las plazas de personal administrativo a nivel de distrito se calculan como el 5,3% del total del personal de instrucción, personal de apoyo escolar y personal de apoyo del distrito.

El salario de cada tipo de personal sigue un escalafón de salarios diferente. En el caso de los salarios docentes certificado se determinan según el escalafón de salarios del estado y un "factor de mezcla del personal docente" del distrito. El factor de mezcla de personal docente para un distrito se calcula asignando factor a cada personal de instrucción según su nivel educativo y los años de servicio. Por ejemplo, a un docente principiante con licenciatura se le asigna un valor de 1. A docentes con más años de servicio y/o nivel educativo se les asignan valores mayores a 1, hasta un máximo de 1,88. Estos factores reflejan los sueldos relativos ofrecidos a los docentes con diferentes niveles de educación y experiencia en el escalafón de salarios del estado. Los distritos no están obligados a seguir el escalafón docente, pero si están sujetos a un salario mínimo y a un promedio, donde el salario promedio del distrito no puede exceder el promedio según lo determina el escalafón docente del estado. La lógica detrás de esta restricción es evitar salarios altamente desiguales. Para el personal administrativo certificado (CAS) y el personal clasificado (CLS) no hay un escalafón estatal, por lo que la asignación se realiza según los montos históricos ajustados por inflación.

La asignación total de salarios para cada tipo de personal se aumenta en un porcentaje fijo (entre 18% a 21%) para cubrir los impuestos y beneficios. Se asigna un monto adicional ($9.216 en 2013) por unidad para cubrir los beneficios del seguro. El financiamiento para salarios de maestros sustitutos se proporciona como el número calculado de maestros de tiempo completo multiplicado por 4, el número de días asumidos en que se requiere un sustituto, multiplicado por el salario diario de un maestro sustituto ($151,86 en 2013).

Además de financiar personal, el programa de educación básica incluye financiamiento per cápita para materiales, suministros y costos operativos, detallados en la tabla 36. Estos incluyen fondos para libros de texto, materiales de biblioteca y mantenimiento, entre otras cosas. El monto por persona varía según el tipo de estudiante, donde los estudiantes de educación técnica y centros de habilidades reciben más fondos por estudiante.

Tabla 36. Subvención per cápita para materiales, suministros y costos operativos, 2013-14

	Educación escolar	**Centro de habilidades**	**Educación técnica**
Tecnología	$77	$131	$147

[330] Para una descripción detallada de estas asignaciones dirigirse a Dorn et al (2015).

Servicios públicos y seguros	$210	$355	$400
Currículo y libros de texto	$83	$140	$158
Otros suministrosi y material de biblioteca	$177	$298	$335
Desarrollo profesional docente	$13	$22	$24
Mantenimiento de las instalaciones	$104	$176	$198
Seguridad y administración central	$72	$122	$137
Total por alumno a tiempo completo	$737	$1244	$1399

Fuente: Dorn et al. (2015).

Educación especial

Representa el 9% del Fondo General. Se basa en el costo extra de la educación de estudiantes con necesidades especiales, asignando un peso extra al programa básico de educación. Desde el nacimiento hasta los cinco años, la asignación de educación especial es el 115% de la asignación del programa básico de educación. Para los estudiantes entre 5 y 21 años, la asignación estatal de educación especial es el 93% de la asignación del programa básico de educación. Además, desde el nacimiento hasta los dos años, los distritos deben proporcionar, o contratar, servicios de intervención temprana para niños con discapacidad, y los distritos escolares deben garantizar una oportunidad educativa adecuada para niños de entre 3 y 21 años con discapacidad.

La cantidad de estudiantes de educación especial de entre 5 y 21 años que reciben el financiamiento extra tiene un tope máximo del 12,7% de la matrícula de educación básica de tiempo completo de kindergarten a 12vo grado. La asignación para estudiantes con discapacidades desde el nacimiento hasta los 5 años y que aún no están matriculados no cuenta dentro del 12,7%. Es importante notar que los estudiantes de educación especial entre 5 y 21 años también cuentan en la matrícula del programa de educación básica, por lo que los fondos de educación especial se suman a la subvención de educación básica asignados a los estudiantes con discapacidad. En el caso de los distritos que demuestren necesidades extraordinarias, más allá de las previstas por la fórmula de educación especial, el estado proporciona fondos adicionales.

Asistencia al esfuerzo local

Representa el 4% de los fondos estatales y busca apoyar a aquellos distritos con baja riqueza de propiedad, pero con tasas de impuestos a la propiedad superiores a la media, los cuales son utilizados para costos operacionales. Los distritos elegibles son aquellos que poseen una tasa impositiva superior al 14%, excediendo tasa promedio del estado. En el 2014, 204 de los 295 distritos escolares recibieron fondos bajo este concepto.

Transporte

El 4% de los fondos estatales son utilizados para financiar el transporte estudiantil, el cual es determinado a través de un análisis de regresión de los principales factores que se espera aumenten (o disminuyan) los costos de transporte de alumnos del año anterior, incluyendo el número de estudiantes de educación básica y especial que utilizan el servicio, el área territorial del distrito, los kilómetros recorridos, y la distancia promedio a la escuela, entre otros. Además, el estado proporciona fondos para el reemplazo de los buses escolares, basándose en la depreciación de estos.

Otros programas

Estos representan 8% restante e incluyen:

- El programa de asistencia al aprendizaje: este programa proporciona asistencia a los estudiantes con bajos resultados en lenguaje y matemáticas. La asignación se entrega a los distritos en función al número de estudiantes en situación de pobreza, medido según su elegibilidad a almuerzos gratuitos o a precio reducido. Este programa proporciona 2,39 horas de instrucción, suponiendo clases de 15 estudiantes, lo que llevó a una asignación de aproximadamente $463 por estudiante elegible en el año escolar 2014-15.
- Educación bilingüe transicional: este financiamiento apoya al personal de la escuela y su capacitación, para enseñar inglés como segunda lengua. Suponiendo un tamaño de sala de clases de 15 estudiantes por docente, la fórmula proporciona 4,77 horas de instrucción bilingüe por semana. Esto se tradujo en aproximadamente $923 adicionales por estudiante elegible en el año escolar 2014-15. El programa entrega fondos adicionales por hasta dos años después de que un estudiante ha salido de la educación bilingüe tradicional, proporcionando 3 horas de instrucción adicional para los estudiantes que abandonaron el programa el año inmediatamente anterior a un costo de $580 por alumno elegible.
- Programas de educación institucional: el estado financia un programa educativo de 220 días para niños en ciertas instituciones. Si bien el monto exacto varía según el tipo y el tamaño del programa, la asignación de educación institucional se estimó en $12.070 por estudiante en el año escolar 2014-15.
- Programa para estudiantes talentosos: este programa proporciona financiamiento para 2,15 horas de instrucción suponiendo un tamaño de clase de 15 estudiantes por docente para estudiantes clasificados como talentosos, hasta un máximo del 2,3% de la matrícula del distrito.
- Programas de reforma educacional: compuesto por una serie de programas que buscan mejorar el aprendizaje y efectividad de los docentes, incluyendo: un sistema de evaluación estatal, certificación docente y academias de liderazgo, entre otros.[331]

[331] Para el listado completo dirigirse a Dorn et al. 2015.

Para financiar proyectos de construcción o remodelación de escuelas, los distritos escolares tienen el Fondo de Proyectos de Capital, cuyos recursos provienen de la venta de bonos. Los distritos escolares pueden utilizar este fondo para la compra o mejora de los sitios escolares; la construcción de nuevas instalaciones; remodelación o modernización de edificios existentes; y para los gastos iniciales como la compra de libros. Además, el estado proporciona asistencia financiera a través de El Programa de Asistencia de Construcción Escolar, el cual funciona como una asociación entre los distritos escolares locales y el estado para financiar la construcción de nuevas escuelas con el objetivo de acomodar el crecimiento de la matrícula y financiar la modernización de las instalaciones existentes para cumplir con los códigos de salud, cambiar las agrupaciones de rango de grados, y reducir la cantidad de instalaciones.

Las escuelas chárter tienen derecho a los mismos fondos por estudiante que recibe su distrito desde el estado y el nivel federal. Esto incluye el programa básico de educación y los programas categóricos, como educación especial, educación bilingüe transicional y transporte. Sin embargo, no tienen derecho a los fondos recaudados localmente. Para la construcción y modernización de escuelas pueden postular a fondos estatales.

NUEVA ZELANDIA

CONTEXTO

El caso de Nueva Zelandia fue elegido como ejemplo a estudiar debido a que su sistema educativo ha sido reconocido como de alto rendimiento en evaluaciones internacionales recientes. En PISA 2015 el país obtuvo puntajes más altos que el promedio de la OCDE en todas las materias.[332] Además, la fórmula de financiamiento ofrece un ejemplo relevante de cómo el financiamiento varía con los niveles de matrícula y puede proporcionar un nivel de financiamiento base para las escuelas pequeñas.

En Nueva Zelandia, la educación primaria comienza a los cinco años con una duración de 8 años, y secundaria comienza en el noveno año y dura hasta el año 13. En Nueva Zelandia, no hay distinción entre educación académica y técnica profesional, ya que todas las escuelas ofrecen un plan de estudios integrado y la matrícula no se informa por separado. Sin embargo, los estudiantes en los años 11 a 13 que están interesados en una carrera en oficios o tecnología pueden incorporar los estudios en una academia de oficios.

Casi todos los niños y jóvenes están matriculados en la escuela, con tasas netas de matriculación de 98% en primaria y 97% en secundaria en 2012. [333] En el mismo año, había 2.000 escuelas primarias y 362 escuelas secundarias que atendían a 759.960 estudiantes. [334] Estas escuelas pueden ser estatales,

[332] En PISA 2015 Nueva Zelandia obtuvo 513 puntos en ciencias, 495 en matemáticas y 509 en lectura, mientras el promedio de le OECD fue de 493, 490 y 493 respectivamente. OECD (2016).

[333] World Development Indicators 2013. World Bank (2014).

[334] Education Counts (2013).

integrada por el estado o independientes. El 85% de los estudiantes asistió a las escuelas estatales, que reciben fondos del gobierno y son administradas públicamente; 11% de los estudiantes se matriculó en escuelas integradas por el estado, escuelas con un "carácter especial", generalmente de naturaleza religiosa, que reciben el mismo financiamiento por estudiante del gobierno que las escuelas estatales, pero como sus tierras y edificios son de propiedad privada, generalmente cobran tarifas obligatorias para financiar los costos de la propiedad; y el 4% de los estudiantes asistió a escuelas independientes, que son de propiedad privada y gestión privada, pero reciben algunos fondos públicos por estudiante y también cobran tasas de matrícula.[335] Así, Nueva Zelandia proporciona al menos algunos fondos a todas las escuelas, independientemente del tipo de gestión, siendo las escuelas estatales y estatales integradas financiadas según una fórmula de financiación.

El modelo de gobernanza utilizado en este sistema es uno de los más descentralizados de los países desarrollados.[336] Aquí, el nivel central, compuesto por el Ministerio de Educación, el Consejo de Profesores, la Autoridad de Calificaciones y la Oficina de Revisión de la Educación, proporciona directrices sólidas y realiza revisiones externas de las escuelas. Luego, la junta escolar administra directamente las escuelas con mucha flexibilidad sobre cómo implementar el plan de estudios, la evaluación de maestros y directores y uso, monitoreo y control de los recursos, entre otros. Es importante notar que en Nueva Zelandia no hay distritos escolares, diferenciándolo de otros sistemas educativos exitosos.[337]

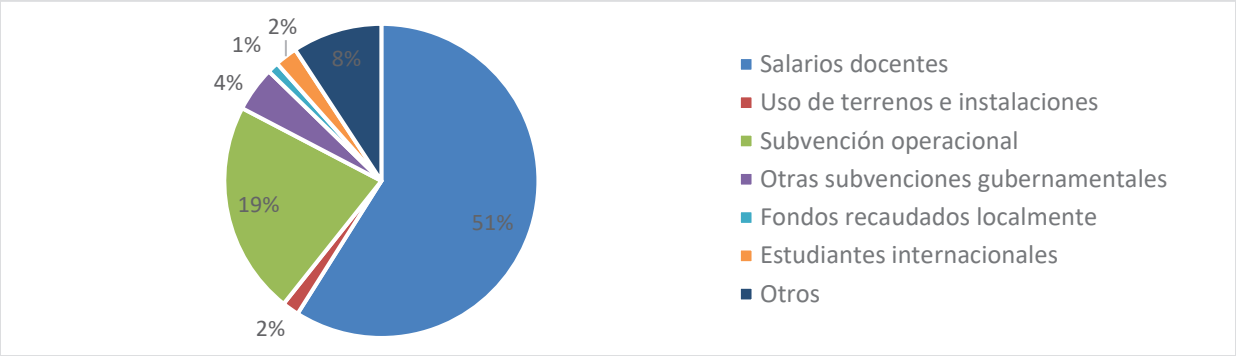
FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN

En contraste con la gobernanza del sistema, el financiamiento de la educación es muy centralizado, canalizado desde el nivel central a cada junta escolar. Las juntas escolares definen como utilizan los fondos a nivel escolar, ya que, a pesar de ser asignados según ciertos criterios, estos no tienen restricciones en su uso. Aun así, como generalmente cada junta sólo administra una escuela, no hay posibilidad de traspasar fondos entre escuelas. Incluso en el caso de juntas combinadas, estas deben mantener separadas las asignaciones de recursos de cada escuela.[338]

La mayor parte de los recursos para financiar la educación provienen del gobierno central, los cuales se diferencian según el tipo de gasto que buscan cubrir, y donde el salario de los profesores representa la mayor fuente, seguido por el uso de los terrenos e instalaciones y operaciones, tal como muestra el gráfico 3.

[335] Education Counts (2013).
[336] Wylie (2012).
[337] Coffin (2014).
[338] Ministry of Education (2017h).

Gráfico 3. Composición del financiamiento de la educación



Note: El análisis está basado en una gran base de datos con más de 2.000 escuelas, pero no incorpora al universo completo.

Fuente: Deloite (2016).

Al momento de utilizar los recursos, las escuelas no tienden a relacionar partidas específicas de gastos con partidas específicas de financiación. Si bien las líneas de financiación se utilizan ocasionalmente como orientación por parte de las escuelas, el enfoque general es que todos los fondos se destinan a un pozo común y luego todo el gasto se extrae de ese pozo. Por ejemplo, si una escuela subsidia actividades curriculares tales como grupos culturales o deportivos, no considera específicamente si ese dinero proviene de la subvención de operaciones del Ministerio o de donaciones generales.[339]

RESUMEN DE LA FÓRMULA

El financiamiento operacional es asignado a las escuelas estatales e integradas de acuerdo con una compleja fórmula con más de 20 componentes basados en el número de estudiantes, el grado que están cursando los estudiantes, el nivel socioeconómico de la comunidad y la ubicación de la escuela. Los dos componentes principales de la fórmula de financiamiento son el financiamiento basal y el financiamiento por alumno.

Financiamiento basal

El financiamiento basal está destinado a cubrir los costos fijos asociados con la operación de la escuela y para compensar a las juntas escolares más pequeñas por los costos adicionales causados por una escala de operación reducida. Las juntas reciben estos recursos como una cantidad fija o reducidos por una tarifa por alumno, dependiendo del tamaño de la escuela. Para calcular el financiamiento base, el Ministerio asigna un financiamiento máximo por nivel escolar y matrícula y deduce un valor por alumno para llegar a la asignación final, tal como muestra la tabla 37. Al leer esta tabla, si el financiamiento es una cifra fija, esa es la cantidad que le corresponde a la escuela. En los casos donde el financiamiento es un rango, el

[339] Deloite (2016).

valor final se calcula siguiendo tres pasos: (1) a la matrícula real de la escuela se le resta el menor número de matrícula del rango en el que está la escuela (por ejemplo, en una escuela primaria con 200 alumnos se le resta 150), (2) luego se multiplica este resultado por el factor por alumno (en el ejemplo se multiplicaría 50 por $117), y (3) se deduce este resultado a la cifra más alta en dólares del rango y con esto se determina el financiamiento básico final que recibe la escuela (sería $19.602 – (50*117) = $13.752).

Tabla 37. Montos del financiamiento basal por tipo y tamaño de escuela, 2013.

Rango de matrícula	Financiamiento basal 2013 (incluyendo impuestos)	Factor por estudiante 2013 (incluyendo impuestos)
Primaria estatal e integrada		
Hasta 25	$16.141,56	Cantidad fija
26–150	$19.602,02	Cantidad fija
150–250	De $19.602 a $7.901	$117
250–350	$7.901,64	Cantidad fija
350–403	De $7.902 a $1.991	$112
Más de 403	$1.991,38	Cantidad fija
Secundaria inferior		
Hasta 300	$40.314,69	Cantidad fija
300-527	De $40.315 a $2.410	$167
Más de 527	$2.410,39	Cantidad fija
Secundaria (años 9–13+) estatal e integrada		
Hasta 300	$100.303,89	Cantidad fija
300–600	De $100.304 a $89.159	$37
600–900	De $89.159 a $44.585	$149
Más de 900	$44.585,38	Cantidad fija
Secundaria (años 7–13+) estatal e integrada		
Hasta 375	$122.590,21	Cantidad fija
375–480	De $122.590 a $93.617	$276

480–600	De $93.617 a $89.160	$37
600–900	De $89.160 a $44.584	$149
Más de 900	$44.585,38	Cantidad fija
Compuesta restringida (años 7-10) y restringida (años 1- 15) estatal e integrada		
Hasta 250	$111.190,15	Cantidad fija
250-480	De $111.190 hasta $93.617	$76
480-600	De $93.617 hasta $89.160	$37
600-900	De $89.160 hasta $44.584	$149
Más de 900	$44.585,38	Cantidad fija
Educación especial		
Todos	$35.381,55	
Centro de actividades		
Todos	$26.310,20	

Nota: Un centro de actividades es un centro para alumnos de secundaria que tiene problemas y necesitan otras alternativas de escolaridad.

Fuente: Ministry of Education (2017a)

La matrícula se informa varias veces al año y se utiliza para calcular los recursos de distintos componentes del financiamiento operativo. Esta se ajusta según estimaciones de nuevos participantes que probablemente se matricularán durante el año. Además, las juntas pueden solicitar fondos suplementarios si su inscripción real excede significativamente la matrícula que determinó el financiamiento. Generalmente las escuelas usan un sistema llamado ENROLL para registrar las inscripciones de estudiantes, el cual permite actualizar la información a medida que los estudiantes se matriculan, cambian de escuela o abandonan el sistema escolar.

Financiamiento por alumno

El financiamiento por alumno se calcula utilizando la matrícula de la escuela, y busca cubrir los costos de enseñar el currículo en los distintos niveles educacionales. Tal como ilustra la tabla 38, se utilizan 4 niveles de financiamiento que aplican a todos los tipos de escuela por igual.

Tabla 38. Montos del financiamiento por alumno por tamaño de escuela, 2013

Nivel	Monto por estudiante, 2013 (incluyendo impuestos)

1–6	$639
7–8	$717
9–10	$817
11–13+	$907

Fuente: Ministry of Education (2017a).

Otros componentes de la fórmula de financiamiento

Además del financiamiento basal y por alumno, existen más de 20 componentes de la fórmula que incluyen fondos para la administración, la ejecución del plan de estudios, personal de apoyo y consideraciones de equidad. A continuación, se presentan una visión general de cada uno de ellos:[340]

- La subvención de administración (*administration grant*) cubre los costos de profesores adjuntos, por ejemplo, el desarrollo profesional docente, teléfonos, materiales y apoyo administrativo. Esta es la subvención estándar para cada puesto de docente oficialmente aprobado. Para esto se asignan $2.775 por docente a tiempo completo.
- Financiamiento para el coordinador de las artes (*arts coordinator*) quien apoya a las escuelas en la coordinación de eventos culturales y artísticos, para todos los estudiantes de 9no grado en adelante. En estos casos se asignan $844 por escuela más $3,77 por alumno.
- Subvención para información sobre carreras (*careers information grant*) provee financiamiento para entregar el servicio de orientación profesional a todas las escuelas con estudiantes de 9no grado en adelante. Los fondos per cápita varían según el decil (que será analizado más adelante) variando entre $27,9 y $11,5.
- Financiamiento de clases especiales (*special class funding*), apoya a las juntas de escuelas especiales a cubrir los costos del personal de apoyo, entregando $6.608 por estudiante de tiempo completo con necesidades especiales.
- El fondo para el personal de limpieza, conserjes y otro personal del sitio (*cleaners, caretakers and groundstaff*) entrega $21,8 por alumno para cubrir los gastos relacionados al salario de este personal.
- Los fondos de calefacción, luz y agua *(heat, light and water)* cubren el costo de suministro y consumo de energía, combustible y agua para todas las escuelas.
- El financiamiento de las TIC (*ICT funding*) ayuda a las juntas con la provisión de hardware y software de tecnologías de la información y comunicación, entregando $4.283 por escuela más $28 por alumno.
- Financiamiento a programas deportivos (*Kiwisport*) apoya a las juntas escolares a fomentar la participación de los estudiantes en deportes organizados y aumentar la disponibilidad de

[340] Cifras para el 2013. Ministry of Education (2017a).

oportunidades deportivas en todas las escuelas. Se asigna entre $11 y $20 por alumno, según nivel.

- Los fondos de apoyo para el aprendizaje (*learning support funding*) apoyan a los estudiantes que tienen dificultades de aprendizaje o comportamiento, entregando recursos de acuerdo al nivel que está cursando el alumno y el decil de la escuela.
- El financiamiento del Programa de Māori (*Māori language program*) es para la provisión de programas de inmersión en idioma maorí (grupo étnico minoritario en Nueva Zelandia) en todas las escuelas, de acuerdo con el número de estudiantes en cada nivel de inmersión, representando entre $821 y $52 por estudiante.
- El financiamiento de nuevas aulas (*new classrooms*) ayuda a las juntas a equipar aulas nuevas generadas por aumentos en la matrícula o mayor número de posiciones docentes en las escuelas estatales (no escuelas integradas). Por cada aula se entregan $1.726.
- Los fondos para escuelas normales y modelo *(normal and country model school)* ayudan a las juntas directivas de estas escuelas, las cuales imparten educación docente basada en la escuela a través de asociaciones con universidades, a cumplir con los costos operativos adicionales, proporcionando $5,9 por alumno.
- Educación musical extracurricular (*out-of-hours music)* es una subvención de administración para las escuelas que tienen clases fuera de horario con un tutor oficial de música para estudiantes de 1ro a 8vo año. Para esto se entregan $7,4 por hora de clase.
- El financiamiento para el mantenimiento de la propiedad *(property maintenance)* proporciona fondos para el mantenimiento de la propiedad y obras de capital menores en todas las escuelas, de acuerdo con el perfil de la propiedad (el componente de obras de capital no se paga a las escuelas integradas).
- El financiamiento para docentes reemplazantes (*relief teacher funding*) entrega recursos para la contratación de profesores de reemplazo en todas las escuelas, según el tipo de escuela, con montos variando entre $2.295 y $3.423 por docente a tiempo completo.
- El financiamiento para la gestión del riesgo *(risk management)* permite a escuelas pertenecer al Plan de Gestión de Riesgos del Ministerio, que asegura contra pérdida o daños a todo el contenido de escuelas. Esto significa un gasto de $5,7 por alumno.
- El financiamiento al aprendizaje y comportamiento a través de docentes *(resource teachers learning and behaviour*) apoya a estudiantes de 11no grado en adelante con dificultades de aprendizaje y comportamiento para que participen de grupos de aprendizaje y comportamiento con docentes especializados. Los fondos se asignan según nivel y decil.
- Los recursos para la alineación de la educación secundaria y terciaria (*secondary tertiary alignment resource*) buscan apoyar a las juntas a brindar oportunidades para que los estudiantes de último año accedan a programas en asignaturas no convencionales en todas las escuelas con estudiantes de 11vo grado en adelante, de acuerdo con el nivel ponderado de cada año. Para esto entregan $557 a las primeras 40 matrículas y luego $98 por cada matrícula adicional.
- Equipamiento para educación especial y de asistencia (*special education equipment/assistive equipment*) financia equipamiento especializado para estudiantes individuales con necesidades especiales.

- Subvención a la educación especial (*Special Education Grant*) permite que las juntas brinden asistencia adicional a los estudiantes con necesidades de aprendizaje moderadas en todas las escuelas, entregando $1.055 basal por escuela y un monto por alumno que depende del decil, variando entre $55 y $28.
- Financiamiento dirigido para logro educativo (*Targeted Funding for Educational Achievement*) ayuda a las juntas a superar las barreras al logro educativo que están asociadas con un bajo nivel socioeconómico en todas las escuelas de decil 1-9, entregando recursos entre $871 y $27 por alumno.
- Financiamiento por aislamiento. Las escuelas en áreas aisladas son elegibles para financiamiento operacional adicional relacionado con los costos más altos de proporcionar bienes y servicios necesarios para operar la escuela y entregar el plan de estudios. Esta financiación depende de un índice de aislamiento, que se basa en la distancia de tres centros de población que proporcionan bienes y servicios educativos, de la siguiente manera:

Figura 7. Fórmula para el cálculo del índice de aislamiento

Índice de aislamiento	=	(	0,8 * distancia en kilómetros de la escuela al centro de población de 5.000 o más personas	+	distancia en kilómetros de la escuela al centro de población de 20.000 o más	+	0,4 * distancia en kilómetros de la escuela al centro de población de 100.000 o más	) /100

- La subvención de viaje (*travel grant*) ayuda a las juntas a cubrir los costos de viaje de los docentes itinerantes, con tarifas que dependen de la cantidad de viajes.
- La subvención de vandalismo (*vandalism*) ayuda a la junta a tomar medidas para reducir el vandalismo en todas las escuelas, excepto en las escuelas integradas, con recursos entre $22 y $2 por alumno.

Como se vio en algunas de las subvenciones anteriores, la fórmula de financiamiento de Nueva Zelandia entrega financiamiento diferenciado según decil escolar.[341] El decil de una escuela se calcula cada 5 años, o según sea necesario, considerando 5 criterios determinados por la dirección del estudiante: (i)ingreso del hogar (si pertenece al 20% de los hogares con menor ingresos del país), (ii) ocupación de los padres según el nivel de habilidad requerido en el trabajo, (iii) hacinamiento, (iv) cualificaciones educativas y, (v) padres que reciben beneficios de apoyo a los ingresos. A partir de lo anterior, a cada escuela se le asigna un ranking de 1 a 10, donde el primer decil contiene al 10% de las escuelas con mayor proporción de alumnos de comunidades de bajo nivel socioeconómico, mientras que en el décimo decil está el 10% de

[341] Recientemente el Ministro de Educación de Nueva Zelandia anunció que el financiamiento a través de deciles será reemplazado por un índice de riesgo, cambio que ocurrirá en 2019 o 2020. Aun no se cuenta con información sobre cómo se diseñará este nuevo índice. Ministry of Education (2017b).

las escuelas con la menor proporción de estos estudiantes. Los deciles afectan la focalización del financiamiento para educación especial, información sobre carreras y logro educativo.

Los fondos para el docentes y administrativos titulares, propiedad y grandes bienes de capital se financian por fuera de la fórmula, lo que implica que sólo el 19% de los fondos asignados a las escuelas están determinados por la fórmula de financiamiento.[342]

Financiamiento por fuera de la formula

Personal docente y administrativo

Las necesidades de personal docente y administrativo se determinan según la matrícula escolar, y los sueldos generalmente se pagan directamente a los docentes (aunque una pequeña parte de las escuelas opta por recibir todos los fondos, incluidos los salarios de los docentes, para su distribución a nivel escolar), los cuales son definidos utilizando una escala salarial que aumenta con las calificaciones del docente. Así, cada junta escolar recibe cierto número de plazas que se determina a través de una fórmula diferenciada según: (i) personal docente; (ii) personal administrativo; y (iii) personal de orientación adicional para escuelas compuestas, compuestas restringidas, especiales y secundarias.

Las plazas para personal docente se determinan según un ratio estudiante-docente diferenciado por nivel e instrucción Māori, tal como muestra la tabla 39. Además, en las escuelas con menos de 176 estudiantes, la Política de Tamaño Máximo de Clase garantiza que por lo menos tendrán un docente por cada 25 alumnos.

Tabla 39. Ratios alumno profesor utilizados para la definición de plazas docentes

Nivel	Ratio para docentes de inmersión Māori	Ratios para docentes
Grado 1	1:15	1:15
Grados 2–3	1:18	1:23
Grados 4–8	1:18	1:29
Grados 9–10	1:20	1:23,5
Grado 11	1:20	1:23
Grado 12	1:18	1:18
Grados 13 y más	1:17	1:17

[342] Deloite (2016).

Fuente: Ministry of Education (2016a)

El cálculo de las plazas para personal administrativo comprende un componente determinado por matrícula y otro componente de personal base de administración y de liderazgo profesional. El primero de ellos se determina según matrícula. Para esto primero se calcula la matrícula ponderada de la escuela, tal como muestra la tabla 40.

Tabla 40. Matrícula ponderada para el cálculo de plazas de personal administrativo.

Nivel	Ponderación
Grados 1-3	4
Grados 4-8	3,5
Educación tecnológica (7-8)	0,5
Grados 9-10	7
Grado 11	9
Grado 12	15
Grado 13 y más	16

Fuente: Ministry of Education (2016b).

Luego, utilizando la matrícula ponderada se calcula el número de plazas aplicando la fórmula de la figura 8.

Figura 8. Fórmula para la definición de posiciones de personal administrativo.

Plazas de personal administrativo = [(0,0003 * matrícula ponderada) + (0,017 * √matrícula ponderada)]

El personal base de administración (para escuelas secundarias y compuestas) y el personal de liderazgo profesional (para todas las demás escuelas) se calculan sobre la base del total de la matrícula y las ponderaciones descritas en la tabla 41.

Tabla 41. Ponderaciones para el cálculo de personal base de administración y personal de liderazgo profesional

Rango de matrícula	Plazas
1-28	0,2

29-60	0,3
61-92	0,4
93-123	0,5
124-155	0,6
156-186	0,7
187-218	0,8
219-249	0,9
250+	1

Fuente: Ministry of Education (2016b).

Finalmente, el personal de orientación adicional para escuelas compuestas, compuestas restringidas, especiales y secundarias se calcula tal como muestra la tabla 42.

Tabla 42. Cálculo del personal de orientación adicional para escuelas compuestas, compuestas restringidas, especiales y secundarias según nivel de matrícula

Matrícula de 9-15 grado	Fórmula
Menor a 200	[(0,00185 * matrícula total) + 0.08]*número de niveles (de 9no a 13vo grado)
Mayor a 200	0,45 * número de niveles (de 9no a 13vo grado)

Fuente: Ministry of Education (2016c).

El nivel de dotación de personal para una escuela no puede exceder los niveles determinados por el Ministerio de Educación, sin embargo, la junta escolar puede utilizar fondos del financiamiento operativo para contratar a más docentes.

Gastos de capital

Cada año, el Ministerio de Educación proporciona fondos a las juntas escolares de escuelas estatales para el actualizar, modernizar o reemplazar sus edificios existentes. Las juntas reciben un presupuesto de fondos de capital para usar durante un período de cinco años. La cantidad de fondos se define a partir de la depreciación de la propiedad a través de una fórmula que utiliza dos factores: la tasa de financiamiento básico y el área base. La tasa de financiamiento base se define como $30 por metro cuadrado. Ciertas escuelas además clasifican a un financiamiento extra si: (i)han recibido menos de $40 por metro cuadrado desde 1992/1993 y la edad promedio de la escuela es mayor a 30 años, o (ii) su índice de aislamiento es

mayor a 2. La tasa de financiamiento base se multiplica por el área base, que es la menor de (i) los metros cuadrados construidos en la escuela o (ii) el derecho según la guía de propiedades escolares. Finalmente, el resultado se multiplica por 5, para reflejar el número de años durante los cuales pueden utilizar este presupuesto. Independiente de lo anterior, todas las escuelas reciben a lo menos el presupuesto mínimo, el cual es de $45.000. Es importante notar que los fondos recibidos para proyectos de propiedad se mantienen en nombre del Ministerio hasta que se utilizan, y en caso de ser subutilizados deben ser devueltos al Ministerio.[343]

Transporte escolar

El trasporte escolar puede ser financiado si se cumplen algunas condiciones. La primera es que el alumno asista a la escuela más cercana a la que pueda matricularse. Luego, debe vivir a más de 3,2km de la escuela más cercana si asisten a los niveles 1 a 8, o a más de 4,8km para los grados 9 en adelante. Y finalmente, no deben tener opciones de transporte público adecuado, entendiéndose como el transporte público que viaje dentro de 2,4 km desde su hogar o escuela y no tener que salir de su hogar antes de las 7am ni esperar en la escuela por más de una hora desde que terminan las clases.[344]

Otros ingresos

El Ministerio de Educación proporciona la mayoría de los recursos de educación a través de fondos descritos anteriormente. Fuera de estos, las escuelas estatales e integradas pueden generar sus propios recursos bajo ciertas restricciones, al ser sin fines de lucro. En las escuelas estatales, todos los estudiantes, con excepción de los estudiantes internacionales, [345] entre los 5 y 19 años, tiene derecho a educación y matriculación gratis. A pesar de lo anterior, muchas escuelas estatales solicitan aportes a los padres. [346] Estas donaciones no pueden ser obligatorias, pero los estudiantes pueden ser excluidos de actividades extracurriculares si no contribuyen. En el caso de las escuelas integradas, como sus edificios y terrenos son privados, generalmente cobran tarifas obligatorias para cubrir los costos de propiedad, además de las cuotas recaudadas de la misma manera que las escuelas estatales.[347]

[343] Ministry of Education (2017d) y Ministry of Education (2017e)

[344] Ministry of Education (2017f).

[345] Los estudiantes internacionales deben pagar ciertas cuotas relacionadas al costo de proporcionar educación y otras actividades.

[346] Center on International Education Benchmarking (2013).

[347] Coffin (2014).

Escuelas Independientes

Las escuelas independientes en Nueva Zelandia también reciben fondos públicos en la forma de subsidios per cápita, con la posibilidad de ser con fines de lucro. El monto del subsidio como porcentaje de sus costos totales varía año a año, pero en los últimos años ha representado entre el 30% y el 40%.[348] La tasa por estudiante se establece tomando la asignación fija del gobierno, actualmente establecida en aproximadamente $ 41.5 millones, y dividiéndola por la demanda probable, diferenciada por nivel para reconocer el costo de la entrega del currículo, tal como muestra la tabla 43.[349]

Tabla 43. Subsidio per cápita para escuelas independientes, 2014.

Nivel	Financiamiento per cápita (incluyendo impuestos)
Grados 1-6	1.188
Grados 7-8	1.301
Grados 9-10	1.666
Grados 11 y más	2.530

Fuente: Ministry of Education (2017c).

Además, las escuelas independientes pueden recibir una serie de recursos adicionales, tales como:[350]

- Becas aspiracionales (*aspire scholarships*), que se entregan anualmente para permitir que estudiantes de familias de bajos recursos asistan a escuelas privadas.
- A través del esquema de recursos en curso (*ongoing resourcing scheme*) las juntas reciben financiamiento para estudiantes que tienen altas necesidades de educación especial.
- Financiamiento para programas deportivos (*kiwisport*), que entrega un financiamiento per cápita para fomentar el deporte.
- Programas de lenguaje Māori (*Māori language programmes*) para fomentar la inmersión en el lenguaje.

MASSACHUSETTS

CONTEXTO

Este sistema educacional, y su respectivo mecanismo de financiamiento, fue seleccionado debido a sus altos niveles de rendimiento escolar. Al descomponer los resultados de PISA 2015 en 123 niveles

[348] Center on International Education Benchmarking (2013).

[349] Ministry of Education (2017c).

[350] Ministry of Education (2017c).

nacionales y subnacionales, Massachusetts alcanza la posición 6, 9 y 34 en lectura, ciencias y matemáticas respectivamente, siempre por sobre el promedio de EE.UU. y de la OCDE.[351] En examinaciones nacionales Massachusetts también destaca, con puntajes sobre el promedio nacional en NAEP 2015, tanto en matemáticas como en lectura.[352] Además, la fórmula de financiamiento utilizada en Massachusetts ha sido destacada como una práctica prometedora por la Comisión de Educación de los Estados.[353]

Al igual que Carolina del Norte y Washington, el sistema educativo de Massachusetts está organizado en: educación primaria entre los 5 y 10 años, secundaria inferior entre los 11 y los 13 años y secundaria superior de los 14 a los 17 años, con obligatoriedad entre los 6 y los 16 años.

El sistema educacional de Massachusetts está compuesto de escuelas públicas, escuelas chárter y escuelas privadas. En el año 2014-15 había cerca de 1.780 escuelas públicas, 80 escuelas chárter y 545 escuelas privadas, atendiendo a 918.328, 37.402 y 110.099 estudiantes respectivamente.[354] Las escuelas privadas no reciben financiamiento público.

En Massachusetts, el estado permite el funcionamiento de un número limitado de establecimientos privados que reciben financiamiento público (escuelas chárter, que pueden ser de dos tipos: escuelas de la *Commonwealth*, cuya chárter es otorgada por el Estado, y escuelas chárter Horace Mann, cuyo chárter depende de los distritos escolares).[355] Estos establecimientos no pueden cobrar matrícula ni cuotas a las familias, y tienen que ser gestionados por organizaciones sin fines de lucro. El estado paga a cada escuela chárter una suma por cada estudiante matriculado. La suma varía de estudiante a estudiante, según el distrito escolar de donde proviene, para reflejar los costos en que se hubiera incurrido si dicho estudiante hubiera estado inscrito en una escuela pública del distrito. Se establece un máximo en relación con la proporción de recursos públicos de distritos escolares que pueden destinarse al funcionamiento de escuelas chárter (no más de un 9% de los recursos del distrito en el caso de escuelas chárter de la *Commonweath*, a menos que el distrito se ubique en el 10% de peor desempeño), así como también regulaciones sobre las características (población, rendimiento escolar, etc.) de los distritos en los que se pueden abrir este tipo de escuelas.[356]

El actual modelo de gobernanza de Massachusetts tiene sus raíces en la reforma educativa de Massachusetts del año 1993, la cual surgió luego de una serie de demandas judiciales. En esta reforma se estableció que a pesar de que el estado puede delegar la responsabilidad de algunos aspectos del sistema educativo a los gobiernos locales, el deber constitucional fundamental de educar a todos los niños a un

[351] OECD (2016).

[352] Massachusetts alcanzó puntajes de 251 y 235 en NAEP 2015 de matemáticas y lectura respectivamente. El promedio nacional en estas examinaciones fue de 240 y 221. The Nations Report Card (2015).

[353] La Comisión de Educación de los Estados es una asociación interestatal que trabaja en temas de política pública en educación. Para más información dirigirse a: https://www.ecs.org/. Fuente: Griffith (2015).

[354] Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education. (2017b).

[355] Massachusetts establece un tope de 120 al número total de escuelas chárter que pueden ser autorizadas para funcionar en el estado (de las cuales no más de 48 pueden ser escuelas chárter Horace Mann, que dependen de los distritos escolares).

[356] Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2001).

alto nivel recae en el estado. Así, el Estado de Massachusetts es responsable de establecer los objetivos y estándares para el sistema de educación pública, asegurar un nivel de recursos adecuado, y un mecanismo para monitorear e informar sobre el progreso de ese sistema en el cumplimiento de esos objetivos y estándares. Lo que la ley no modificó fue la manera tradicional de utilizar distritos escolares locales para administrar y dirigir la prestación de servicios educativos, continuando así con un sistema de provisión del servicio relativamente descentralizado.[357]

FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN

La ley de 1993 también estableció que se debía definir un nivel básico de financiamiento, el cual tiene que ser alcanzado mediante una contribución local exigida por el estado más un aporte estatal. A partir de este nuevo requerimiento fue promulgado el programa de financiamiento estatal es conocido como Capítulo 70, el cual, si bien no es la primera fórmula de financiamiento de la educación utilizada en el estado, es la primera le asigna un rol tan central al estado en el aseguramiento de un nivel mínimo de recursos a todos los distritos.[358] El Capítulo 70 representa alrededor del 88% del financiamiento total de la educación.[359]

Tanto para el Capítulo 70 como para las otras categorías de financiamiento de la educación, Massachusetts genera recursos a nivel local, estatal y federal. En el año escolar 2013-14 el financiamiento de la educación proveniente de fuentes estatales representó el 39,2%, las fuentes locales el 55,4% y el nivel federal aportó con el 5,4% del total del financiamiento a la educación. Para el promedio de Estados Unidos, estos montos alcanzaron un 46%, 45% y 9% respectivamente, mostrando que el estado de Massachusetts depende fuertemente del financiamiento local, en comparación con otros estados de EE.UU. [360]

En el caso de las escuelas chárter de la *Commonwealth* el 90% del financiamiento proviene de los distritos en donde residen sus estudiantes, y el 10% restante del estado, fuentes federales y contribuciones privadas.[361] Las escuelas chárter Horace Mann reciben fondos a través de acuerdos directos con sus distritos escolares.[362]

Cada distrito escolar puede determinar cómo asignar sus recursos provenientes del Capítulo 70 para el apoyo de las escuelas públicas sin tener en cuenta las categorías empleadas en el cálculo del presupuesto básico. Eso sí, en el caso de utilizar menos de lo estimado en mantenimiento extraordinario, programación

[357] Chester (2014).
[358] Chester (2014).
[359] Chester (2014).
[360] U.S. Department of Education (2016).
[361] Massachusetts Budget and Policy Center (2016)
[362] Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2003).

extraordinaria, desarrollo profesional y libros y equipamiento para la instrucción, el distrito debe justificarlo. Si gasta más en gastos administrativos también lo deben justificar.[363]

RESUMEN DE LA FÓRMULA[364]

Como se explicó anteriormente, el Capítulo 70 es el principal programa de financiamiento de la educación en Massachusetts. Las asignaciones del Capítulo 70 a los distritos escolares se determinan a través de cuatro pasos básicos: (i) cálculo del financiamiento base, (ii) cálculo de la contribución local requerida, (iii) financiamiento de la diferencia entre la contribución local requerida y el presupuesto base con fondos del Capítulo 70, y (iv) contribución extra de los distritos.

Cálculo del financiamiento base

El primer paso para definir el financiamiento del Capítulo 70 es estimar la cantidad mínima de recursos que debe invertir cada distrito para proporcionar una educación adecuada a sus estudiantes, conocido como financiamiento base. Este es estimado año a año y depende de tres factores: la matrícula basal, la inflación y un factor de ajuste de los salarios.

Para calcular la matrícula basal, primeros se determina el número de estudiantes por los cuales un distrito escolar es responsable al 1 de octubre. Esto significa que aquellos alumnos que se van en septiembre o llegan después del 1 de octubre no son considerados. En este conteo se incluyen a los estudiantes ausentes el 1 de octubre, siendo así una medida de matrícula y no de asistencia.

El conteo de la matrícula basal está compuesto principalmente por estudiantes residentes del distrito escolar local que asisten a escuelas de su comunidad (incluidos los estudiantes de escuelas Horace Mann y estudiantes extranjeros), además de los estudiantes que pagan matrícula (estudiantes que asisten a escuelas chárter de la *Commonwealth*, estudiantes de educación especial para quienes su distrito de origen paga matrícula a una escuela privada de educación especial, etc.). Los estudiantes matriculados provenientes de otros distritos no son incluidos en el conteo, ya que es su distrito de origen el responsable de los costos de su educación.

Luego, para determinar el financiamiento basal, la matrícula basal es clasificada en 10 categorías:

- Prekinder en educación regular o educación especial (dividido por dos para reflejar su equivalencia relativa a tiempo completo).
- Kindergarten de medio día en educación regular o especial (dividido por dos para reflejar su equivalencia relativa a tiempo completo).

[363] The General Court of the Commonwealth of Massachusetts (2018).

[364] Sección basada en: Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2017a) y Massachusetts Budget and Policy Center (2010).

- Kindergarten de día completo en educación regular o especial.
- Primaria en educación regular o especial (grados 1-5).
- Educación regular o especial de secundaria inferior (grados 6-8).
- Educación regular o especial de secundaria superior (grados 9-13).
- Prekínder para niños con dominio limitado del inglés (dividido por dos para reflejar su equivalencia relativa a tiempo completo).
- Kínder de medio día para niños con dominio limitado del inglés (dividido por dos para reflejar su equivalencia relativa a tiempo completo).
- Educación escolar para niños con dominio limitado del inglés (grados 1-12).
- Educación vocacional (grados 9-12).

La educación especial y los estudiantes con bajos ingresos se tratan como costos por encima de la base. Hay tres categorías de incremento de costos que pretenden reflejar los recursos adicionales necesarios para educar a estas poblaciones:

- Para la matrícula de educación especial dentro del distrito se asume que corresponde a un 3,75% de la matrícula basal (sin incluir prekinder ni educación vocacional) y 4,75% de la matrícula vocacional. El utilizar conteos asumidos y no recuentos reales busca prevenir la sobre identificación de estudiantes de educación especial.
- La matrícula de educación especial fuera del distrito se establece como el 1% de la matrícula basal (nuevamente sin considerar prekinder y educación vocacional).
- La desventaja económica depende de la participación del estudiante en uno o más de los siguientes programas: programa de asistencia de nutrición suplementaria; asistencia transitoria para familias con hijos dependientes; programa de cuidado adoptivo; o programa de ayuda con los costos médicos para personas de bajos recursos. A diferencia de la matrícula basal, los conteos de estudiantes económicamente desfavorecidos se asignan al distrito donde los alumnos están realmente matriculados (y donde se producen los costos adicionales), incluso si corresponden a estudiantes de otro distrito.

Luego de calcular la matrícula basal, a esta se le aplican costos específicos en 11 áreas funcionales, las cuales reflejan los principales costos de la provisión de educación:

- Administración
- Liderazgo instructivo
- Maestros de aula y especialistas
- Otros servicios de enseñanza
- Desarrollo profesional
- Equipo y tecnología educativa
- Orientación y servicios psicológicos
- Servicios para alumnos
- Operaciones y mantenimiento
- Beneficios para empleados y cargos fijos
- Matrícula de educación especial

Las diferencias en el financiamiento basal reflejan los distintos costos de educar a distintos tipos de estudiantes. Cada alumno genera un costo específico en cada área funcional, considerando mayores costos en grados superiores, en estudiantes con dominio limitado del inglés, en programas vocacionales, en educación especial y para estudiantes con menores ingresos.

Los recursos son ajustados anualmente por un factor inflacionario definido por ley el cual afecta a todos los distritos de la misma manera. En el caso del factor de ajuste salarial, este sólo aplica a los distritos que se encuentran en áreas geográficas donde los salarios son más altos, por tener costos escolares más altos.

La tabla 44 muestra el cálculo del financiamiento base utilizando el ejemplo del distrito escolar de Marshfield, de manera de ilustrar el rol de las categorías de clasificación de la matrícula basal, las categorías de incremento de costos y las áreas funcionales.

Tabla 44. Cálculo del financiamiento base en el distrito escolar de Marshfield, 2018

	Categorías de matrícula										Costos incrementales			
	Pre kínder	Kínder		Primaria	Secundaria inferior	Secundaria superior	Pre kínder inglés limitado	Kínder inglés limitado	Escolar inglés limitado	Vocacional	Educación especial		Bajos ingresos	Total
		Medio día	Día completo								En el distrito	Fuera del distrito		
Matrícula basal	130	272	6	1.436	1.022	1.356	0	1	39	67	153	40	573	4.128
Administración	24.642	51.558	2.274	544.361	387.421	514.034	0	190	14.784	25.398	400.302	104.654	0	2.069.618
Liderazgo instructivo	44.504	93.117	4.108	983.174	699.724	928.401	0	342	26.702	45.672	0	0	0	2.825.945
Maestros de aula y especialistas	204.062	426.961	18.836	4.308.132	2.823.445	5.509.051	0	2.384	184.394	462.747	1.320.896	0	1.800.080	17.260.967
Otros servicios de enseñanza	52.336	109.503	4.831	1.156.256	592.363	654.317	0	322	25.109	32.330	1.233.302	1.599	0	3.862.269
Desarrollo profesional	8.070	16.885	745	178.407	137.646	177.071	0	84	6.558	14.465	63.720	0	39.619	643.271
Equipo y tecnología educativa	28.675	59.998	2.647	633.491	450.855	957.133	0	221	17.205	82.760	53.997	0	0	2.286.981
Orientación y servicios psicológicos	14.847	31.064	1.371	328.045	310.777	516.883	0	152	11.859	25.539	0	0	0	1.240.538
Servicios para alumnos	5.905	12.355	545	195.756	227.364	696.245	0	68	5.316	34.401	0	0	0	1.178.157
Operaciones y mantenimiento	56.666	118.364	3.231	1.251.864	965.910	1.242.626	0	390	46.027	114.909	447.157	0	278.009	4.527.553
Beneficios para empleados	56.191	117.569	5.187	1.241.417	873.488	1.079.272	0	520	40.006	82.516	503.207	0	177.401	4.176.773
Matrícula educación especial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	964.695	0	964.695
Total	495.899	1.037.574	45.776	11.020.903	7.469.193	12.275.032	0	4.853	377.961	920.937	4.022.581	1.070.948	2.295.109	41.036.767
Factor de ajuste de los salarios	103%										Financiamiento basal por alumno			9.941

Fuente: Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2017).

Cálculo de la contribución local [365]

La contribución local se define de manera de reflejar la capacidad fiscal relativa de cada distrito escolar, asumiendo que los aportes locales totales deben cubrir el 59% del financiamiento base, mientras que el aporte estatal total debe cubrir el 41% restante. Así, con el objetivo de que todas las municipalidades aporten la misma proporción de recursos, el estado calcula la contribución local preliminar en función a dos medidas de riqueza municipal: (i) el valor de las propiedades y, (ii) el ingreso personal. Basado en lo anterior, el estado establece tasas de contribución uniformes. Por ejemplo, para el año 2011, la contribución local preliminar correspondía a un 0,3% del valor total de las propiedades más un 1,4% de los ingresos obtenidos por los residentes del distrito.

Luego, para garantizar que todos los distritos obtengan un nivel mínimo de recursos estatales, el cálculo del aporte local también establece una participación local máxima del 82,5% por municipalidad. Por lo tanto, en los casos donde contribución local preliminar es mayor al 82,5%, se les hace una reducción de hasta un 30%. En los casos contrarios, donde la contribución local preliminar es menor al 59%, se le aplica un incremento que depende de cuan por debajo del objetivo se encuentre. Para el año 2011 estos incrementos fueron: (i) si está un 10% por debajo del objetivo, el incremento es un 2% de la contribución del año anterior; (ii) si está entre el 5% y el 10%, el incremento es de un 1%; y (ii) si es menor al 5%, no sé le aplican incrementos.

Financiamiento con fondos estatales del Capítulo 70

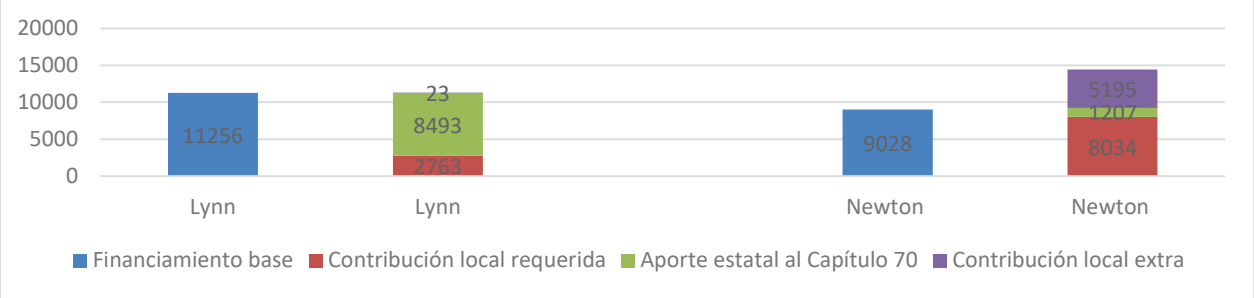
El financiamiento estatal del Capítulo 70 corresponde a la diferencia entre la contribución local y el financiamiento base, para garantizar que cada distrito educacional pueda financiar una educación adecuada, cumpliendo con su nivel básico establecido.

Financiamiento por sobre la base con fondos locales

Cada distrito escolar tiene la libertad de contribuir fondos por sobre la contribución local requerida por el Capítulo 70. Es por esto que Capítulo 70 sólo asegura un financiamiento basal, sin asegurar equidad total entre los distritos. El gráfico 4 muestra un ejemplo de las diferencias en el nivel de recursos contribuidos por dos distritos escolares.

[365] Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2010).

Gráfico 4. Nivel de financiamiento por alumno para dos distritos escolares según fuente de los recursos, 2010



Fuente: Massachusetts Budget and Policy Center (2010).

Financiamiento por fuera del Capítulo 70

El Capítulo 70 representa cerca del 88 % del financiamiento estatal de la educación, siendo el 12 % restante asignado en más de 40 categorías de financiamiento.[366] Las tres principales son:[367]

- *Circuit breaker*: este fondo proporciona reembolsos por costos extraordinarios incurridos por los distritos escolares para atender necesidades de educación especial. Este fondo reembolsa gastos como libros en formato accesible y capacitación de docentes, para atender eficazmente a los estudiantes en entornos menos restrictivos.
- Transporte: la mayoría de estos recursos son destinados a estudiantes que viven a más de 2km de la escuela, reembolsos a estudiantes que utilizan en sistema de transporte público, transporte de estudiantes para alcanzar equilibrio racial, estudiantes bilingües y estudiantes con necesidades especiales.
- Reembolso a las escuelas chárter: a través de este fondo los distritos escolares pagan a una cifra por estudiante definida por el Departamento de Finanzas Escolares, por cada uno de sus estudiantes que asiste a la escuela chárter.

Los proyectos de capital también se financian por separado a través de dos mecanismos. El primero de ellos es la Autoridad de Construcción Escolar de Massachusetts, una autoridad gubernamental estatal casi independiente, que asigna subvenciones de manera competitiva, según necesidad y urgencia. Para esto proporciona cerca de mil millones al año en forma de reembolsos por gastos de capital. Después de que determina la elegibilidad de un distrito escolar, realizan un trabajo conjunto en la planificación e implementación. Los recursos de la Autoridad de Construcción Escolar de Massachusetts corresponden a un porcentaje del impuesto de ventas del estado. La segunda opción es aplicar a un bono federal (*Qualified Zone Academy Bond*) que entrega créditos fiscales para compensar los intereses que los

[366] Chester (2014).

[367] Para el listado completo de categorías de financiamiento externas al Capítulo 70 dirigirse a: Massachusetts State Government. (2014).

distritos acumulan en préstamos para proyectos de inversión de capital. Las escuelas o programas elegibles son aquellos que están ubicados en áreas económicamente desfavorecidas y tienen un plan de estudios diseñado en asociación con empresas. Este bono, a pesar de ser un programa federal, es administrado por el Departamento de Educación de Massachusetts.[368]

BRASIL

CONTEXTO

El caso brasilero fue seleccionado no sólo por la relevancia de esta economía de la región, sino que al ser un excelente ejemplo de un sistema descentralizado en términos de la responsabilidad de la provisión de la educación que convive con un sistema centralizado de financiamiento, regulado a nivel nacional por ley federal. Además, a pesar de alcanzar rendimientos bajo el promedio de la OECD en las evaluaciones de PISA, el sistema de financiamiento brasilero a aportado a la integración de nuevos estudiantes, al subir significativamente la tasa de matriculación, sin disminuir su rendimiento en el tiempo.[369]

Los niveles educacionales en Brasil se organizan en: (i) educación infantil, dividida en sala de cuna para niños entre cero y 3 años, y educación preescolar entre 4 y 5 años; (ii) educación primaria o fundamental, dividida en años iniciales entre 6 y 10 años, y años finales para niños de 11 a 14 años; (iii) educación media para estudiantes de 15 a 17 años; y educación superior, generalmente entre los 18 y los 24 años. La educación básica incluye la educación infantil, primaria y media.

La responsabilidad de proveer la educación en los diferentes niveles está distribuida entre los municipios, los estados y el gobierno federal. Según la Ley de Directrices y Bases del año 1996, la educación infantil debe ser provista por los municipios, la educación primaria es compartida por los municipios y los estados, la educación media por los estados, y la educación superior a través de una red federal. Esta organización en la provisión de la educación fue reforzada por la ley que determina el financiamiento de la educación (Ley FUNDEB, a revisar en detalle más adelante), que definió que sólo las matrículas de educación infantil municipal, primaria municipal y estatal y media estatal serían consideradas en el reparto de recursos.[370]

La red privada de educación para el año 2012 representaba el 28,9%, 14,4% y 12,7% de la matrícula en educación infantil, primaria y media respectivamente.[371] De esta, sólo la correspondiente a instituciones privadas sin fines de lucro que ofrecen educación infantil y educación especial y son acordadas con las

[368] Massachusetts Department of Education, School Building Issues (2014) y Massachusetts School Building Authority (2014).

[369] En Brasil el 71% de los jóvenes de 15 años están matriculados en la escuela en 7mo grado o superior, 15 puntos porcentuales más que en 2003. Fuente: OECD (2016).

[370] Ministério da Educação (2008).

[371] UNESCO (2015).

municipalidades, tienen sus matrículas computadas en el reparto de los recursos del FUNDEB. Las demás escuelas privadas no reciben recursos públicos.[372]

FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN

A partir de la Constitución de 1988, tanto los estados como municipios deben asignar, obligatoriamente, al menos el 25% de sus ingresos en educación. En el 1997, a partir de la ley FUNDEF (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio), creada con el objetivo de fortalecer la educación primaria, se estableció que, de estos ingresos, el 60% debían ser depositados en un fondo para la educación primaria. Pasado el plazo de 10 años para la evaluación del FUNDEF, se observó un fortalecimiento de la educación primaria, pero una gran carencia en las demás etapas de enseñanza. Es por esto que en el 2007 entró en vigencia el FUNDEB (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación), cuya ley determinó que el 80% de los ingresos mínimos a ser invertidos en educación debían ser destinados al FUNDEB y el otro 20% puede ser libremente asignados en el sector. La misma ley FUNDEB estableció que el gobierno federal debe contribuir con el 10% de la suma de todos los fondos estatales y municipales, aporte que debe ser distribuido de forma de reducir la desigualdad entre los estados.[373]

El aporte estatal y municipal del FUNDEB se compone del 20% de los siguientes ingresos: el fondo de participación de los estados (FPE); el fondo de participación de los municipios (FPM); el impuesto sobre circulación de mercancías y servicios (ICMS); el impuesto sobre productos industrializados proporcional a las exportaciones (IPIexp); la deserción de las exportaciones; el impuesto sobre transmisión causa mortis y donaciones (ITCMD); el impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores (IPVA); y el 50% del impuesto territorial rural (ITR) correspondiente a los municipios.[374]

Los recursos del FUNDEB son entregados a los gestores de la educación (dependiendo de la red, estos pueden ser estatales o municipales), quienes toman en consideración las demandas de las escuelas en la planificación, pero que realizan esta función de manera centralizada en secretarías municipales o estatales de educación. Los equipos de gestión escolar tienen poca o ninguna autonomía en la definición del presupuesto o asignación y ejecución de esos recursos (para casos específicos de asignación de recursos por redes estatales y municipales de educación dirigirse al cuadro 5).

Es importante notar que los recursos del FUNDEB tiene restricciones en su uso, debiendo ser el 60% de ellos utilizados en gastos relacionados a profesionales de la educación, incluyendo salarios, previsión y

---

[372] Ley FUNDEB disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm

[373] La contribución del gobierno federal a FUNDEB fue implementada de forma gradual, comenzando con R$ 2 mil millones en 2007, pasando a R$3,2 mil millones en 2008, R$5,1 mil millones en 2009, para finalmente llegar a su objetivo final de ser el 10% de la contribución total de los estados y municipios de la todo el país desde el 2010. (Ministério da Educação, 2017a).

[374] Ministério da Educação (2017b) y Felicio y Ravaioli (2016).

otros gastos de profesores, directores y otros, dejando el 40% para gastos como: trasporte escolar, alimentación y limpieza, entre otros.[375]

Cuadro 5. Asignación de recursos por redes estatales y municipales en Brasil

La Red Estatal del Estado de São Paulo

La Constitución del Estado de São Paulo determina que la inversión en la educación debe ser por lo menos el 30% de sus ingresos. El 20% lo destina al FUNDEB, el cual, luego de ser repartido por el Ministerio de Educación (entre las redes estatales y municipales considerando matrícula ponderada por ciertos factores) cerca del 14,5% se devuelva a la red estatal de São Paulo. Luego, casi el 100% de estos fondos son destinados a remuneraciones de los profesionales de la educación, a pesar de que el FUNDEB sólo exige que un 60% sea destinado a esta categoría de gasto.

Los recursos utilizados en el mantenimiento son administrados por las Direcciones de Enseñanza (DE), que hacen la gestión regional de las escuelas estatales. Las escuelas de la red estatal de São Paulo no hacen la gestión de sus presupuestos, lo que ocurre en casi todas las redes del país. Sin embargo, a través de las Direcciones de Enseñanza, tienen la autonomía en el uso de los recursos de dos programas: ayuda financiera para "mantenimiento de la escuela al final del año", que debe aplicarse en pequeñas mejoras que preparen la escuela para el inicio del año lectivo siguiente, y el Programa de Enriquecimiento de la Merienda Escolar (PEME), que se recibe mensualmente para adquirir productos que complementen la alimentación escolar. Los equipos de gestión escolar también son responsables de la gestión de los recursos provenientes de algunos programas ofrecidos por el Ministerio de Educación, como el PDDE.

Red municipal de Sertãozinho

El municipio de Sertãozinho, en el interior de Estado de São Paulo, deposita el 20% de los ingresos vinculados a la educación por Ley en la cuenta del FUNDEB del Estado de São Paulo. Al igual que en la red estatal, la planificación del uso de los recursos se realiza de manera centralizada. Aun así, dado que gran parte del gasto en educación se da con los profesionales de la educación y, por lo tanto, es proporcional al número de docentes en las escuelas, es independiente de la participación de los gestores escolares. Los gastos de mantenimiento, servicios tercerizados, material de consumo y otros son planeados con base en el número de matrículas y en las demandas presentadas por los equipos de gestión escolar.

Los recursos recibidos en las escuelas y gestionados por sus equipos gestores vienen de los programas federales, del Ministerio de Educación, como el PDDE, y otros programas especiales o temporales para la inversión en accesibilidad, sostenibilidad, incentivo al deporte, etc.

Fuente: Felicio y Ravaioli (2016).

[375] Ministério da Educação (2008).

RESUMEN DE LA FÓRMULA[376]

Tal como se mencionó anteriormente, el FUNDEB, Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación, en funcionamiento desde el año 2007, es el principal mecanismo de financiación de la educación en Brasil. Este fondo reúne el 20% de los ingresos estatales y municipales, más un 10% de la suma de lo anterior contribuido por el nivel federal.

La repartición de los recursos del FUNDEB entre los diferentes estados y municipalidades depende del número de matrícula total en educación escolar ponderada. La matrícula es calculada a través del censo escolar, realizado anualmente por el Instituto Nacional de Estudios e Investigación Educativa Anísio Teixeira, en asociación con las secretarías de educación estatales y municipales. La matrícula es reportada a través del sistema en línea EDUCACENSO, que solicita información sobre la escuela, los docentes y las clases de los estudiantes. La información ingresada corresponde al último miércoles de mayo. La matrícula utilizada para la distribución del FUNDEB corresponde al censo escolar más actualizado, por lo que corresponde a la matrícula del año anterior.

Luego, la matrícula es ponderada por factores diferenciados según etapa y modalidad de enseñanza, los cuales han sido definidos en relación al valor de los primeros años de educación primaria urbana, tal como muestra la tabla 45.[377]

Tabla 45. Factores de ponderación de la matrícula para la repartición del FUNDEB

Sala cuna a tiempo completo pública	**1,3**
Sala cuna a tiempo completo concesionada	1,1
Educación preescolar a tiempo completo	1,3
Sala cuna en tiempo parcial público	1
Sala cuna en tiempo parcial concesionada	0,8
Educación preescolar a tiempo parcial	1
Años iniciales de la enseñanza primaria urbana	1
Años iniciales de la enseñanza primaria rural	1,15

[376] Sección basada en: Bueno y Pergher (2017) y Ministério da Educação (2017b).

[377] La iniciativa Costo de Calidad de la Educación Inicial por Estudiante o CAQi estimó el nivel mínimo de financiamiento por alumno necesario para asegurar una enseñanza de calidad en Brasil. Estas estimaciones no han sido consideradas en la ponderación del FUNDEB. Por ejemplo, según las estimaciones del CAQi, la sala de cuna a tiempo parcial requeriría el doble de recursos de los años iniciales de la enseñanza primaria y la sala de cuna a tiempo completo costaría el 170% más, o sea, sus ponderaciones deberían ser 2 y 2,7, donde se definen como 1 y 1,3, respectivamente, en la reglamentación del FUNDEB actual (Felicio y Ravaioli, 2015),

Años finales de la enseñanza primaria urbana	1,1
Años finales de la enseñanza primaria rural	1,2
Enseñanza primaria a tiempo completo	1,3
Enseñanza medioambiental	1,25
Enseñanza media rural	1,3
Enseñanza media a tiempo completo	1,3
Enseñanza media integrada a la educación profesional	1,3
Educación especial	1,2
Educación indígena y quilombola	1,2
Educación de Jóvenes y Adultos con evaluación en el proceso	0,8
Educación de Jóvenes y Adultos integrada a la educación profesional de nivel medio, con evaluación en el proceso	1,2

Fuente: Bueno y Pergher (2017).

Luego, para cada estado se calcula el valor por alumno por año (VA), tomando en cuenta sólo los recursos provenientes de la contribución del gobierno estadual y de los gobiernos municipales de aquel estado (sin los recursos de la complementación federal), el número de alumnos y los factores de ponderación. Este cálculo se realiza mediante el empleo de la siguiente fórmula:

Figura 9. Fórmula para la definición del valor por alumno por año

$$VA_i = \frac{F_i}{NP_i}$$

Siendo

$$NP_i \sum_{j=1}^{19} f_j N_{ji}$$

Donde:

VA_i= Valor anual por alumno de los años iniciales de educación primaria urbana del estado i

F_i = Total de recursos del estado i, sin complementación de la Unión

NP_i = Número de matrículas del estado i, ponderadas por los facores definidos para ese fin.

f_j = Factor de diferenciación aplicable al segmento de educación escolar j

N_{ij} = Número de alumnos del segmento de educación escolar j del estado i

Luego del cálculo del valor por alumno, los fondos federales complementarios al FUNDEB se reparten entre los estados con menor VA, a través del siguiente proceso:

1. Se clasifican los VA de todos los estados y el distrito federal en orden decreciente.
2. Se complementa el fondo del último estado (menor VA) hasta que su valor por alumno se iguale al valor por alumno del estado inmediatamente superior (2º menor).
3. Una vez igualados los VA de los últimos dos estados, el complemento federal es distribuido a estos dos estados de menor VA hasta que su VA se iguale al del estado inmediatamente superior.
4. Las operaciones 2 y 3 se repiten tantas veces como sea necesario hasta que la complementación federal se haya distribuido íntegramente, de forma que el valor anual mínimo por alumno resulte definido nacionalmente en función de dicha complementación, es decir, el Valor Mínimo Nacional será igual al VA obtenido en el último estado que reciba parte del complemento federal.

Además de sólo incorporar la matrícula correspondiente a la educación infantil municipal, primaria municipal y estatal y media estatal, y restringir el uso de los recursos a estas redes, el 60% de los recursos del FUNDEB deben ser utilizados en profesionales de la educación (en salarios, previsión y otros gastos de profesores, directores y otros), dejando el 40% para gastos como: trasporte escolar, alimentación, limpieza, etc.

Recursos municipales fuera del FUNDEB

De los ingresos municipales destinados obligatoriamente a la educación, el 80% se destina al FUNDEB y el otro 20% puede ser libremente asignados en el sector. Como gran parte de los recursos del FUNDEB son utilizados por para el pago de los recursos humanos, el 20% de los recursos municipales y estatales destinados a la educación no vinculados al FUNDEB generalmente financian gastos como costos administrativos, mantenimiento de instalaciones y equipamientos, transporte, materiales escolares, uniformes y alimentación, entre otros.

Recursos federales por fuera del FUNDEB[378]

Además del 10% de la suma de todos los fondos estatales y municipales que debe aportar el nivel federal al FUNDEB, el nivel federal a través del Ministerio de Educación entrega una serie de recursos para apoyar programas específicos:

- El Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE), tiene por objetivo entregar apoyo financiero adicional a escuelas públicas de educación infantil, primaria y media y escuelas privadas sin fines de lucro de educación especial. Estos recursos se distribuyen directamente a las escuelas, sin necesidad de convenios, para contribuir a la provisión de las necesidades prioritarias, como la adquisición de material permanente; mantenimiento, conservación de la unidad escolar;

[378] Ministério da Educação (2017d).

adquisición de material de consumo; evaluación de aprendizaje; implementación de proyectos pedagógicos; y desarrollo de actividades educativas. Cada escuela que tiene una Unidad Ejecutiva Propia (UEP) recibe un valor fijo, basado en la ubicación y en la modalidad, y un valor variable per cápita, basado en la localización, modalidad atendida y si tiene o no UEP, tal como muestra la tabla 46.

Tabla 46. Valores del Programa Dinero Directo a la Escuela, 2013.

	Valor fijo (R$)	Valor per cápita (R$)
Escuela pública urbana con UEP	1000	20
Escuela pública rural con UEP	2000	20
Escuela privada de educación especial	1000	60
Escuela pública urbana sin UEP	-	40
Escuela pública rural sin UEP	-	60
Público objetivo de la educación especial en escuela pública	-	80

Fuente: Ministério da Educação (2017c).

También existen las "Acciones Agregadas al PDDE", transferencias financieras para fines específicos:

- Nuevo Más Educación: incluye actividades de educación integral en jornada ampliada.
- PDDE Estructura: enfocado en agua, escuelas rurales, escuelas sustentables y escuelas accesibles.
- PDDE Calidad: compuesto de las iniciativas: atleta en la escuela, enseñanza media innovadora, más cultura en las escuelas y plan de desarrollo de la escuela.

- Programa Camino a la Escuela: es un programa que busca renovar, estandarizar y ampliar la flota de vehículos escolares de las redes municipales y estatales de educación básica pública. Priorizando áreas rurales, el programa ofrece diferentes medios de transporte especialmente diseñados para atender las particularidades de la región.
- Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE): entrega recursos para financiar alimentación escolar y educación alimentaria y nutricional a todos los estudiantes de educación básica pública. Para esto, el gobierno federal entrega recursos mensuales a estados, municipios y escuelas federales para cubrir la alimentación correspondiente a 200 días lectivos de los estudiantes matriculados según el censo escolar. El monto asignado varía según el nivel y modalidad de enseñanza, tal como muestra la tabla 47.

Tabla 47. Valor diario por día lectivo entregado por el PNAE

Nivel	Monto (R$)
Sala cuna	1,07
Preescolar	0,53
Educación indígenas y quilombola	0,64
Enseñanza primaria y media	0,36
Educación de jóvenes y adultos	0,32
Enseñanza a tiempo completo	1,07
Enseñanza Media a tiempo completo	2,00
Servicio educativo especializado fuera del horario escolar	0,53

Fuente: Ministério da Educação (2017e).

- El Programa Nacional para la Reestructuración y Adquisición de Equipos para la Red de Escuelas Públicas de Educación Infantil (PROINFANCIA) busca garantizar el acceso de niños a salas de cuna y escuelas, así como la mejora de la infraestructura física de la red de educación infantil. Para esto el programa atiende en dos dimensiones: (i) construcción de salas cuna y escuelas preescolares con ciertas condiciones mínimas de calidad, y (ii) adquisición de mobiliario y equipamientos.
- Programa Brasil Cariñoso: financia el mantenimiento y desarrollo de la educación infantil, contribuyendo con acciones de cuidado integral, seguridad alimentaria y nutricional, además de garantizar el acceso y la permanencia del niño en la educación infantil. Estos recursos van dirigidos a niños de cero a 48 meses que asisten a salas cuna públicas y cuyas familias son beneficiarias del Programa Bolsa Familia (programa de transferencias condicionadas federal).
- El programa Brasil Profesional busca fortalecer la educación media integrada a la educación profesional en las redes estatales de educación vocacional. Para esto el programa financia la expansión, ampliación y modernización de las escuelas técnico profesional, ampliando la oferta de cursos técnicos.
- Formación para la escuela: programa de formación continua a distancia, que busca fortalecer el accionar de los agentes relacionados con la ejecución, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas de los programas y acciones educativas financiados por el Ministerio de Educación. Este programa se enfoca en profesionales de educación de la red pública, técnicos y gestores públicos estatales y municipales, además de cualquier ciudadano que tenga interés de participar.
- El Plan de Acción Articulada: estrategia de asistencia técnica y financiera para desarrollar una estrategia para la planificación plurianual de las políticas de educación, en que los entes subnacionales elaboran plan de trabajo a fin de desarrollar acciones que contribuyan a la ampliación de la oferta, permanencia y mejora de las condiciones escolares de sus redes públicas de enseñanza.

- Existen dos programas del libro: el Programa Nacional del Libro Didáctico y el Programa Nacional Biblioteca de la Escuela. A través de ambos el gobierno federal provee a las escuelas de educación básica pública obras didácticas, pedagógicas y literarias, así como con otros materiales de apoyo a la práctica educativa, de forma sistemática, regular y gratuita.
- El Programa Nacional de Tecnología Educativa: promueve el uso pedagógico de las tecnologías de información y comunicación en las redes públicas de educación básica.
- El Programa Nacional de Apoyo al Transporte del Escolar: transferencia automática de recursos financieros para costear el mantenimiento y operación del transporte de alumnos de la educación básica pública en áreas rurales. Este también puede ser utilizado para contratar el servicio de transporte. Los montos transferidos se definen según la matrícula del censo escolar.
- El Programa de Banda Ancha en las Escuelas: busca proveer del servicio a todas las escuelas públicas urbanas de primaria y media. El acceso al programa es automático a través de información provista por el censo escolar.

COLOMBIA

CONTEXTO

La selección del caso colombiano se debe a que durante las últimas décadas este sistema educacional ha experimentado una serie de cambios, incluyendo la descentralización de la administración de los servicios educativos. Estas transformaciones le han permitido alcanzar una gran expansión en la participación en todos los niveles, especialmente en aquellos con mayor rezago,[379] pero no han logrado mejoras sustantivas en la calidad y equidad, [380] siendo estas dimensiones los nuevos desafíos a enfrentar.

Colombia fue uno de los primeros países en América Latina en descentralizar la educación, y es el país unitario más descentralizado de la región. El proceso de descentralización se ha realizado a través de la certificación de territorios. Todos los departamentos, independientemente de sus capacidades, y los distritos y municipios que cumplen con ciertos requerimientos (tener recursos financieros y físicos adecuados, un sistema de información básico, y capacidad de manejar a los docentes) son catalogados como Entidades Territoriales Certificadas .[381] Así, el nivel central, a través del Ministerio de Educación ,

[379] Por ejemplo, entre 2000 y 2012, la proporción de niños matriculados en educación preescolar aumentó del 36% al 45%, en educación secundaria inferior estas tasas fueron de 59% a 70% y en secundaria superior pasaron de 30% a 41%. UNESCO-UIS (2015).

[380] Por ejemplo, en PISA 2015 el puntaje promedio alcanzado por Colombia fue de 389 puntos, más de 100 puntos por debajo del promedio de la OECD. Además, en esta misma evaluación la tasa de bajo desempeño de estudiantes del primer quintil fue de un 82,5%, más de 40 puntos porcentuales mayor a la tasa de bajo desempeño de alumnos pertenecientes al primer quintil socioeconómico. (CIMA, 2018).

[381] Esto ha ayudado a que las entidades territoriales certificadas con mayor capacidad hayan innovado, expandido la matrícula y mejorado sus resultados (García Jaramillo et al., 2014; Cortes, 2010; Faguet y Sánchez, 2008). Sin embargo, la mayoría de las entidades territoriales certificadas , no poseen la capacidad necesaria en términos de

define los objetivos, estándares, asegura el acceso a la educación y evalúa la calidad del sistema, mientras que las entidades territoriales certificadas manejan de manera relativamente autónoma el sistema, garantizando y monitoreando todos los servicios educativos públicos y privados desde preescolar a secundaria, administrando los recursos del sistema, gestionando los recursos humanos del sector, y apoyando a las municipalidades no certificadas. [382]

El sistema educacional en Colombia se organiza en 5 niveles: (i) infantil, para niños entre cero y 5 años; (ii) primaria, entre 6 y 10 años; (iii), secundaria, entre 11 y 14 años; (iv) media, para jóvenes entre 15 y 16 años; y (v) educación superior. La educación obligatoria actualmente dura 10 años, entre los 5 y los 15 años. Colombia posee un sector educacional privado significativo, el cual representa el 22% de la matrícula infantil, el 19% de la matrícula primaria y secundaria, y el 23% de media.

Según la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), el servicio público educativo es siempre ofrecido para la población a través del Sistema Educativo Oficial. Sin embargo, en los territorios donde hay insuficiencia en la red pública, los servicios educativos pueden ser ofrecidos por el sector privado, después de la aprobación del Ministerio. Cuando esto ocurre, el sector privado puede participar de tres formas distintas: (i) a través de la concesión de servicios educativos, (ii) prestación de servicios educativos y, (iii) administración de servicios educativos por la iglesia o congregaciones religiosas. Las concesiones son a través de un agente privado que haya demostrado experiencia y calidad en la gestión de una escuela. Estas alianzas público-privadas son bien vistas cuando se necesita ofrecer educación a grupos sociales con necesidades específicas, como las comunidades que viven en zonas de conflicto. Un ejemplo del sistema de alianzas público-privadas en el sector educativo colombiano es el programa "Colegios en Concesión", el cual tenía 39.648 matrículas en 2013 en Bogotá. En general, la concesión tiene 15 años de duración y el gobierno proporciona infraestructura, un monto de recursos por estudiante y autonomía en la contratación de funcionarios y en la elaboración del proyecto pedagógico. En el caso de prestación de servicios, los territorios pagan la mensualidad a algunas escuelas particulares de los alumnos que no fue posible atender en el Sistema Educativo Oficial. Este sistema de voucher suele tener la duración de un año y financiar escuelas privadas en lugares donde hay poca oferta pública de educación. Bajo esta modalidad había 82.684 matrículas en Bogotá, representando el 9,36% del mercado de educación de la capital colombiana. Finalmente, en el caso de la administración de los servicios educativos por entidades religiosas, la entidad territorial certificada entrega la administración de sus escuelas a la Iglesia o una institución religiosa por el plazo de un año. Esta modalidad en particular permite que el sector público utilice a sus propios funcionarios - ya sean docentes o administrativos - e infraestructura. Al terminar el contrato, la administradora de esa modalidad devuelve toda la infraestructura utilizada durante el período al sector público. En 2015, Colombia poseía 7.899.069 matrículas oficiales y 1.936.336 no oficiales, siendo que el 95,2% de las matrículas totales forman parte del sector público y sólo el 4,8% representa al sector privado.[383]

---

recursos humanos, financieros y técnicos para asegurar la calidad de las escuelas bajo su jurisdicción (Cortes, 2010; MEN, 2015).

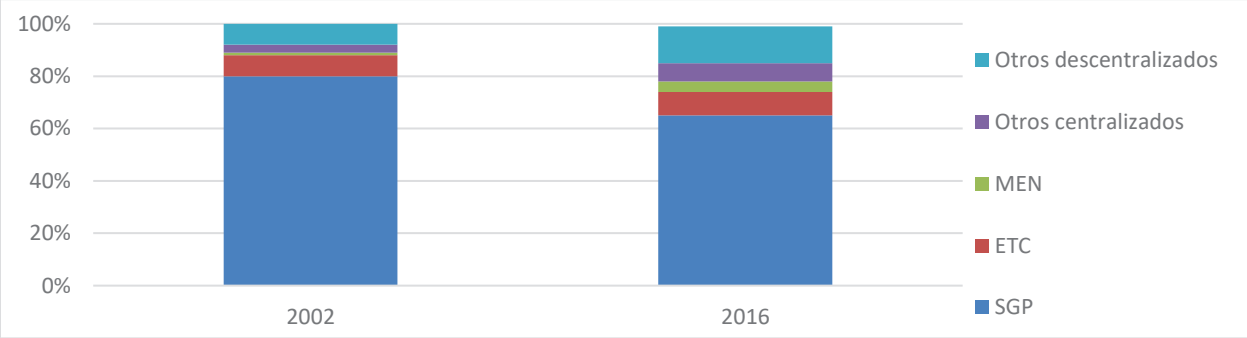
[382] OECD (2016).

[383] Felicio y Ravaioli (2016), Piñeros (2016), OECD (2016) y Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá (2014).

FUENTE DE LOS RECURSOS Y NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN[384]

A pesar de la descentralización administrativa, el financiamiento de la educación en Colombia sigue siendo altamente centralizado, donde la mayor parte de la inversión en educación proviene del gobierno central. Este financiamiento mana de diversas fuentes, de las cuales se destacan el Sistema General de Participaciones (SGP), las transferencias directas vía Ministerio de Educación, los recursos recaudados por las propias entidades territoriales certificadas , recursos de otras entidades ejecutados a nivel central (otros centralizados) y transferencias de otras entidades de la nación distribuidos desde nivel central a las regiones (otros descentralizados). El gráfico 5 muestra la evolución en la participación del financiamiento público de la educación de cada una de estas fuentes. En esta se puede observar como el SGP, considerado el principal instrumento descentralizado de financiamiento, ha perdido importancia, mientras el gasto directo del Ministerio de Educación y de otras entidades ha ido en aumento. Este cambio en la proporción del gasto desde el gobierno central puede tener consecuencias en la descentralización de la educación.[385]

Gráfico 5. Participación de las diferentes fuentes de financiamiento público de la educación, 2002-2016.



Fuente: Álvarez y Piñeros (2017)

El Sistema General de Participaciones (SGP), creado por el Acto Administrativo 01 de 2001 y la Ley 715, contiene los recursos provenientes del IVA y el impuesto a la renta que el gobierno central transfiere a las entidades territoriales, ya sean departamentos, distritos, municipios o escuelas, para financiar los diferentes servicios a su cargo: educación, salud, agua potable y saneamiento básico; representando el principal canal para la redistribución de fondos de la tributación nacional para apoyar servicios públicos en todo el país. Del total del fondo, las normas fijaron que el 58,5% del SGP sería dedicado a educación.[386] La proporción de fondos públicos para educación asignados a través del SGP ha disminuido en los últimos años, cayendo del 80% en 2002 al 65% en 2016.[387]

[384] Sección basada en OCDE (2016), Piñeros (2016), Fedesarrollo (2016) y Felicio y Ravaioli (2016).

[385] Álvarez y Piñeros (2017).

[386] Además, otro 0,5% va a una asignación especial para alimentación escolar.

[387] Álvarez y Piñeros (2017).

Por su parte, las transferencias ejecutadas por el Ministerio de Educación forman parte del presupuesto nacional y se revaloran cada año. Estos pasaron de representar un 1% en el 2002 a un 4% en el 2016. Los recursos recaudados por las propias entidades territoriales son resultado de planificación local de recaudación, por ejemplo, con la tributación de ítems específicos como el cigarrillo y bebidas alcohólicas. La participación de estos recursos dentro de los fondos públicos destinados a la educación ha aumentado de un 8% a un 9% entre 2002 y 2016. Los recursos de otras entidades ejecutados a nivel central incluyen iniciativas como: Computadores para Educar, Compartel, Familias en Acción, Alimentación Escolar ICBF y el Sistema Nacional de Regalías.[388] Esos recursos, no sólo son ejecutados a nivel central, sino que, por entidades distintas al Ministerio de Educación, por lo que no están bajo el control del sistema educativo. Finalmente, las transferencias provenientes de otros organizamos de la nación distribuidos desde nivel central a las regiones incluye el fondo de prestaciones sociales del magisterio,[389] primera infancia y alimentación escolar, entre otros.

El aporte privado a la educación ha experimentado un sustantivo aumento los últimos años, pasando de un 31% del gasto total en educación en 2005, a un 35% en 2011, más del doble del promedio de los países de la OECD. Este financiamiento le ha permitido a Colombia alcanzar niveles de inversión en educación comparables a países desarrollados, con un 6,7% del PIB en 2011, a pesar de que el financiamiento público está significativamente por debajo al promedio de la OECD.[390]

El receptor de los fondos depende de la fuente de financiamiento. La gran mayoría de los recursos del SGP se distribuyen entre las entidades territoriales certificadas, aunque algunos recursos del componente de gratuidad del se giran directamente a los establecimientos educativos y otros asignados por calidad se giran a todos los municipios. Los distritos y municipios certificados administran y distribuyen los recursos del SGP a los establecimientos educativos. En los casos de los municipios no certificados, son los departamentos los encargados de administrar los recursos del SGP. Sólo para el componente de calidad del SGP (a revisar en la próxima sección) son administrados y distribuidos por los municipios no certificados. Con respecto a los recursos directos del Ministerio de Educación, esto llegan directamente a las instituciones educativas a través de programas específicos, al igual que los recursos provenientes de otras entidades ejecutados a nivel central. Los recursos de las entidades territoriales certificadas y las transferencias de otras entidades son administrados por las entidades territoriales certificadas. Luego, cada entidad territorial certificada utiliza una metodología propia para asignar los recursos a las escuelas, cuyos criterios de distribución generalmente no son públicos.[391]

[388] Los fondos del Sistema Nacional de Regalías provienen de la recaudación federal de la explotación de los recursos naturales no renovables vía Fondo Nacional de Regalías (FNR).

[389] El fondo de prestaciones sociales del magisterio representó el 89% de las transferencias provenientes de otros organizamos de la nación distribuidos desde nivel central en 2016. Este fondo, creado en 1989, corresponde a recursos destinados a cancelar deudas que las entidades territoriales tengan vigentes a diciembre de 2001.

[390] OECD (2016).

[391] OECD (2016).

RESUMEN DE LA FÓRMULA

Sistema General de Participaciones[392]

Los recursos del SGP para educación se pueden destinar a determinados tipos de gastos agrupados en 2 categorías. La primera, prestación del servicio, se enfoca principalmente en aumentar la cobertura. En el año 2016 esta categoría representó el 93% de los recursos del SGP dedicados a educación, y se descompone en: (i) población atendida (87% del total del SGP), (ii) complemento (4% del total) y (iii) cancelaciones (2%). La segunda, calidad, representa los recursos destinados a mejorar la calidad del servicio. También se compone de distintas asignaciones: (i) matrícula oficial, que en el 2016 representó el 4% del SGP de educación, y (ii) gratuidad, que en el 2016 representó el 3% restante.[393]

Prestación del servicio

La categoría prestación del servicio representa la mayor parte del SGP. Estos recursos son transferidos a las entidades territoriales certificadas para financiar su planta docente, directiva y administrativa, la contratación del servicio educativo a privados, la administración de las secretarias de educación certificadas, conectividad, y alimentación escolar, entre otros.

Dentro de esta asignación, el subcomponente población atendida, representa el 92%. Este se distribuye a través de una asignación por alumno, que por ley corresponde a la población efectivamente matriculada el año anterior, de acuerdo con tipologías que define el Ministerio de Educación anualmente para reflejar las diferencias en el costo de la prestación del servicio educativo según el nivel y zonas urbana y rural. La metodología para la construcción de tipologías ha cambiado frecuentemente, casi anualmente. Una de las principales razones de los cambios introducidos ha sido la de reflejar de manera más adecuada el costo de la prestación del servicio entre entidades territoriales, y poder disminuir otro subcomponente de prestación del servicio el llamado complemento. Los cambios han llegado a tal punto que el número de tipologías pasó de 8 en 2044 a 1140 en 2016. La tabla 48 muestra un resumen de las variables consideradas para la definición de las tipologías.

Tabla 48. Evolución de las variables consideradas para la definición de tipologías.

Año	Criterios para la conformación de los grupos de Entidades Territoriales	Número tipologías (Número de grupos de entidades territoriales y numero de valores por estudiante)
2004	Costo de prestación del servicio (por estudiante).	8 (8 grupos de entidades territoriales).
2005-2007	• Dispersión poblacional. • Porcentaje de población rural.	12 (12 grupos de entidades territoriales)

[392] Sección basada en: Fedesarrollo (2016) y Álvarez y Piñeros (2017).

[393] Álvarez y Piñeros (2017).

	• Participación de la matrícula de secundaria y media en el total de matrícula oficial.	*2007: 24 (12 grupos de entidades territoriales; 2 niveles educativos)
2008-2009	Se agregaron todos los municipios certificados en una categoría, a excepción de los nuevos departamentos, que fueron clasificados en tres categorías.	16 (4 grupos de entidades territoriales; 2 niveles de educación y 2 zonas -urbana y rural).
2010	Razón dispersión (km2 por población) de la entidad territorial sobre el promedio nacional.	20 (5 grupos de entidades territoriales; 2 niveles de educación y 2 zonas -urbana y rural).
2011-2014	Índice de Caracterización de la Prestación del Servicio educativo • Condiciones de desarrollo educativo. • Condiciones económicas e institucionales de las ET. • Condiciones de Atención y Vulnerabilidad de la población. • Condiciones de Costo (Sólo 2014)	80 valores (10 grupos de entidades territoriales; 4 niveles de educación y 2 zonas -urbana y rural).
2015	Gasto nómina (per cápita) de 2014 como función de: • Ruralidad de la matrícula. • Proporción de la matrícula perteneciente a etnias • Índice de pobreza multidimensional. • Proporción de la nómina docente perteneciente a escalafón alto (escalafón 10 y 2B).	570 valores (3 niveles educativos, 2 zonas y 95 entidades territoriales certificadas).
2016	Proyección nómina (per cápita) de 2016 como función de: • Ruralidad de la matrícula. • Proporción de la matrícula perteneciente a etnias • Índice de pobreza multidimensional. • Proporción de la nómina docente perteneciente a escalafón alto (escalafón 10 y 2B).	1140 valores (4 niveles educativos, 2 ciclos de adultos, 2 zonas y 95 entidades territoriales certificadas).

Fuente: 2004-2014, Pabón (2014); 2015 y 2016, Álvarez y Piñeros (2017).

Es interesante notar que las tipologías utilizadas no consideran el costo de la provisión del servicio educativo, con excepción de las utilizadas en el 2004. En cambio, las tipologías utilizadas generalmente buscan responder aspectos de equidad entre los diferentes territorios.

El segundo subcomponente de prestación de servicio es el complemento por población atendida, el cual asigna recursos a las entidades territoriales certificadas que necesitan un refuerzo financiero para financiar los costos de personal administrativo y docentes cuando el monto que se les asignó a través de población atendida no fue suficiente para efectuar todos los pagos. Inicialmente temporal, actualmente este subcomponente es permanente debido a que, a partir de la Ley 715 de 2011, los recursos del SGP deben garantizar el financiamiento de la planta de personal. Esto sumado a una prohibición de contratar

a docentes con recursos diferentes al SGP, [394] y a que la definición de las plantas, salarios y asensos se realiza centralmente,[395] lleva a que las entidades territoriales certificadas tengan limitada flexibilidad y poder de decisión, y desincentiva la mejora de la gestión, al no permitir la apropiación de excedentes por mejoras en la eficiencia del gasto.[396]

El último subcomponente de prestación del servicio se llama cancelaciones y corresponde a los recursos destinados al pago de las pensiones de los docentes nacionalizados.

Calidad

El componente de calidad se descompone en dos: matrícula y gratuidad. La subcategoría matrícula es una asignación basada en resultados que busca incentivar la mejora en el desempeño de los alumnos, además de disminuir las tasas de repetición y abandono escolar. Para su distribución se estima el indicador de calidad, el cual considera: (i) el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI);[397] (ii) un indicador de atención compuesto por dos variables, el número de matrículas rurales y el número de escuelas; y (iii) un indicador de desempeño que se basa en variables que logran captar el desempeño y la evolución de los alumnos por entidades territoriales certificadas como, por ejemplo, resultados en las pruebas Saber, tasa de abandono interanual, tasa de repetición, tasa de supervivencia de los 9 a los 11 años y relación alumno-docente; calculado tal como muestra la figura 10.

Figura 10. Fórmula para el cálculo del indicador de calidad

$$\text{Indicador de calidad}_i = \frac{\text{Indicador NBI}_i * \text{Indicador atención}_i * \text{Indicador desempeño}_i}{10.000} \quad i = \text{municipio}$$

Luego, este indicador, correspondiente a la asignación per cápita por municipio, se multiplica por la matrícula oficial del año anterior para determinar el monto final a distribuir por municipio. Estos recursos

[394] Álvarez y Piñeros (2017).

[395] El gobierno central es quien define la política de contratación de docentes, incluyendo cantidad, salarios y ascensos y sólo en condiciones especiales las entidades territoriales certificadas pueden determinar la necesidad de contratar nuevos docentes, con la aprobación del Ministerio de Educación. Fedesarrollo (2016). Para una mayor descripción de los parámetros utilizados para la definición de plantas, dirigirse al cuadro 6.

[396] Álvarez y Piñeros (2017) y Fedesarrollo (2016).

[397] "La metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica, viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela" DANE (2018).

pueden ser utilizados para mejorar la infraestructura, docentes y otro personal pedagógico, gestión académica y pago de servicios públicos, entre otros.

El subcomponente de gratuidad busca eximir del pago de derechos académicos, es decir cobros por prestación de servicio educativo, y servicios complementarios, a los estudiantes de escuelas estatales que asisten desde transición a undécimo grado. La metodología de distribución de recursos se basa en un valor per cápita teniendo en cuenta un indicador de ruralidad y uno de desempeño, el cual sigue la metodología del subcomponente de matrícula, a partir de la fórmula en la figura 11.

Figura 11. Fórmula para el cálculo del indicador de gratuidad

$$\text{Indicador de gratuidad}_i = \frac{\text{Matrícula oficial}_i * \text{indicador ruralidad}_i * \text{indicador desempeño}_i}{100} \quad i = \text{municipio}$$

Esos recursos se entregan directamente a los establecimientos educativos y pueden ser utilizados para dotación pedagógica, mejoramiento de la gestión académica e infraestructura educativa.

Transferencias del Ministerio de Educación[398]

La transferencia de recursos realizada por el Ministerio de Educación está dirigida a financiar proyectos específicos del propio Ministerio de Educación, ya sea a través de transferencias directas a las escuelas o a otros fondos con objetivos específicos para contexto educativo. En general, estos recursos apuntan a atender la demanda por infraestructura de las escuelas. Los principales programas son:

- Financiamiento de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER): financia proyectos relacionados a la construcción, suministro y mantenimiento de las instalaciones físicas de las escuelas.
- Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE): financia proyectos diversos con objetivo de mejoras en la educación colombiana.
- Fondo de Financiamiento a la Infraestructura Educativa (FFIE): también apoya proyectos de infraestructura escolar.
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (IFCES): apoya el proceso de evaluación de la educación.

Recursos de las entidades territoriales certificadas [399]

[398] Felicio y Ravaioli (2016) y Álvarez y Piñeros (2017).

[399] Felicio y Ravaioli (2016) y Álvarez y Piñeros (2017).

Los recursos en cuestión provienen de la recaudación local, generada a través de impuestos específicos y prestación de servicios. Estos se dirigen a la gestión de la educación, especialmente a proyectos de inversión que mejoren la calidad del servicio ofrecido a través, por ejemplo, de la prestación de servicios de educación, expansión, adaptación y mantenimiento de los centros de enseñanza, entre otros. Estos recursos han ido en aumento, pasando de representar el 7% de los recursos públicos destinados a la educación en el 2002, a ser el 13% en el 2014.

Recursos de otras entidades ejecutados a nivel central

Estos recursos son destinados a financiar iniciativas específicas, como:

- Computadores para Educar: a través de una asociación entre la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Educación Nacional, el Fondo TIC y el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, busca promover las TIC para fomentar el desarrollo equitativo y sostenible en Colombia a través de tres líneas de acción: (i) acceso a TIC, entregando equipos a instituciones educativas, casas de la cultura y bibliotecas públicas; (ii) apropiación pedagógica, formando a docentes y padres de familia para que utilicen estas herramientas para mejorar el aprendizaje; y (iii) sostenibilidad ambiental, al gestionar los residuos de equipos obsoletos.
- Compartel: iniciativa gestionada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, entrega conexión a internet a escuelas públicas, bibliotecas, casas de cultura y hospitales.
- Más Familias en Acción: programa de transferencias condicionadas de Prosperidad Social, que busca que adolescentes menores de 18 años tengan alimentación saludable, controles de crecimiento y desarrollo a tiempo y permanencia en el sistema escolar.
- El Sistema Nacional de Regalías: fondos provenientes de la recaudación de los impuestos a la explotación de recursos no renovables es depositados en el Fondo Nacional de Regalías (FNR), el cual destina sus fondos distintos sectores: a educación, promoción de la minería, preservación del medio ambiente y financiamiento de proyectos regionales de inversión en sectores prioritarios. A educación se destina el 8% del Fondo, y los recursos son destinados a proyectos que mejoren la calidad y cobertura del servicio ofrecido, como, por ejemplo, ampliación, adecuación y mantenimiento de las instituciones educativas y transporte y alimentación escolar.[400]

Todas estas iniciativas con ejecutadas centralmente por entidades distintas al Ministerio de Educación, por lo que su quehacer no es determinado por el sistema educativo.

[400] Felicio y Ravaioli (2016) y Álvarez y Piñeros (2017).

Transferencias provenientes de otros organismos[401]

El financiamiento desde otros organismos, y transferidos a las regiones representó el 14% de los gastos públicos totales para educación preescolar, básica y media en 2016. Los recursos en cuestión pueden provenir de otros organizamos de la nación, organismos multilaterales, cooperación específica con algún país o incluso de instituciones financieras tanto nacionales como internacionales que tengan interés en el sector. En general, estos recursos se invierten directamente en las escuelas con un propósito específico o en las entidades territoriales no certificadas que, en general, son aquellas que tienen menor capacidad de recaudar fondos de forma independiente.

[401] Felicio y Ravaioli (2016) y Álvarez y Piñeros (2017).

Cuadro 6. Parámetros utilizados para la definición de plantas docentes, directivas y administrativas en Colombia.

Los parámetros utilizados para la determinación de las plantas docentes, directivas y administrativas fueron establecidas en los decretos 1850 y 3020 de 2002, de la siguiente manera:

Tabla 49. Asignación de horas semanales de docentes

Asignación académica para docentes de preescolar.	20 horas semanales
Asignación académica para docentes de primaria.	25 horas semanales
Asignación académica para docentes de básica secundaria y media.	22 horas semanales

Tabla 50. Planta directiva y administrativa

Rectores por institución educativa	1
Directores para centro educativo rural (com más de 150 estudiantes)	1
Coordinadores:	
Si atiende más de 500 estudiantes	1
Si atiende más de 900 estudiantes	2
Si atiende más de 1400 estudiantes	3
Si atiende más de 2000 estudiantes	4
Si atiende más de 2700 estudiantes	5
Si atiende más de 3500 estudiantes	6
Si atiende más de 4400 estudiantes	7
Si atiende más de 5400 estudiantes	8
Si atiende jornada nocturna (previa disponibilidad presupuestal)	1 coordinador adicional
Si tiene más de cinco sedes (previa disponibilidad presupuestal)	1 coordinador adicional

Tabla 51. Promedio territorial de alumnos por docente

Zona urbana	32 estudiantes
Zona rural	22 estudiantes

Tabla 52. Relación docente/grupo

Preescolar y Primaria	1 docente por grupo
Educación Básica y Secundaria	1,36 docentes por grupo
Educación Media Técnica	1,7 docentes por grupo

Tabla 53. Relaciones promedio mínimas, alumno docente y alumno grupo por nivel educativo y zona

	Alumno / Docente		Alumno / Grupo	
Nivel	Zona urbana	Zona rural	Zona urbana	Zona rural
Preescolar	25	20	25	20
Primaria	35	25	35	25
Secundaria y media	30	20	40	28
Media técnica	24	16	40	28

Fuente: Ministerio De Educación (2005).

ANEXO III

Tabla 3.A.1: Costo estimado de plantas básicas de establecimientos urbanos por tipo de educación y número de cursos por nivel (pesos 2015)

		2015		2019 Docentes tramo inicial			2019 Docentes tramo avanzado		
		2015 Particular subvencionado	2015 Municipal	Hasta 60% de alumnos prioritarios	Más de 60% de alumnos prioritarios	Más de 80% de alumnos prioritarios	Hasta 60% de alumnos prioritarios	Más de 60% de alumnos prioritarios	Más de 80% de alumnos prioritarios
1 curso por nivel	Parvularia y básica hasta 6to	$12.516.490	$13.797.409	$11.483.452	$11.990.173	$11.990.173	$12.937.516	$13.673.016	$14.199.151
	Parvularia y básica hasta 8vo	$14.301.510	$15.891.733	$13.308.636	$13.906.633	$13.906.633	$15.132.448	$16.017.398	$16.668.781
	Parvularia y básica hasta 8vo, más media HC	$20.864.770	$23.316.384	$19.948.047	$20.865.854	$20.865.854	$22.786.875	$24.150.070	$25.154.586
	Parvularia y básica hasta 8vo, más media TP	$20.030.215	$22.337.219	$19.203.412	$20.082.247	$20.082.247	$21.880.857	$23.179.890	$24.130.929
	Parvularia y básica hasta 8vo, más media Polivalente	$21.884.782	$24.513.141	$21.206.950	$22.178.086	$22.178.086	$24.266.618	$25.717.613	$26.795.308
	Básica hasta 6to	$10.008.288	$10.975.885	$9.157.122	$9.573.593	$9.573.593	$10.245.593	$10.833.321	$11.235.617
	Básica hasta 8vo	$11.793.308	$13.070.210	$10.982.306	$11.490.053	$11.490.053	$12.440.524	$13.177.704	$13.705.246
	Básica hasta 8vo más media HC	$18.356.568	$20.494.860	$17.621.717	$18.449.274	$18.449.274	$20.094.952	$21.310.375	$22.191.051
	Básica hasta 8vo más media TP	$17.522.013	$19.515.695	$16.877.082	$17.665.667	$17.665.667	$19.188.934	$20.340.195	$21.167.394
	Básica hasta 8vo más media Polivalente	$19.376.579	$21.691.617	$18.880.620	$19.761.506	$19.761.506	$21.574.695	$22.877.919	$23.831.773
	Solo media HC	$9.544.646	$10.431.905	$8.952.726	$9.346.422	$9.346.422	$9.967.742	$10.519.872	$10.889.800
	Solo media TP	$8.710.092	$9.452.740	$8.208.091	$8.562.815	$8.562.815	$9.061.724	$9.549.692	$9.866.143
	Solo media polivalente	$10.564.658	$11.628.662	$10.211.628	$10.658.654	$10.658.654	$11.447.485	$12.087.415	$12.530.522
	7 y 8 más media HC	$13.001.507	$14.211.886	$12.294.151	$12.853.008	$12.853.008	$13.687.144	$14.463.434	$14.975.404
	7 y 8 más media TP	$12.236.499	$13.314.319	$11.253.568	$11.771.403	$11.771.403	$12.476.685	$13.185.435	$13.641.115

	7 y 8 más media Polivalente	$14.021.519	$15.408.643	$13.504.634	$14.114.770	$14.114.770	$15.109.974	$15.970.687	$16.553.021
2 cursos por nivel	Parvularia y básica hasta 6to	$20.356.571	$22.874.707	$19.331.114	$20.199.860	$20.199.860	$22.251.705	$23.579.971	$24.602.873
	Parvularia y básica hasta 8vo	$23.903.430	$27.036.157	$22.871.009	$23.919.230	$23.919.230	$26.517.327	$28.139.458	$29.408.633
	Parvularia y básica hasta 8vo, más media HC	$33.828.091	$38.404.665	$33.388.849	$34.931.227	$34.931.227	$38.772.162	$41.159.577	$43.021.122
	Parvularia y básica hasta 8vo, más media TP	$33.665.816	$38.214.272	$33.019.407	$34.550.504	$34.550.504	$38.356.003	$40.724.844	$42.570.909
	Parvularia y básica hasta 8vo, más media Polivalente	$35.126.287	$39.927.810	$34.897.013	$36.505.027	$36.505.027	$40.552.130	$43.047.606	$44.999.217
	Básica hasta 6to	$15.340.167	$17.231.660	$14.678.455	$15.366.701	$15.366.701	$16.867.898	$17.900.621	$18.675.844
	Básica hasta 8vo	$18.887.025	$21.393.110	$18.217.005	$19.084.726	$19.084.726	$21.133.441	$22.460.028	$23.481.524
	Básica hasta 8vo más media HC	$28.811.686	$32.761.618	$28.734.845	$30.096.723	$30.096.723	$33.388.276	$35.480.147	$37.094.012
	Básica hasta 8vo más media TP	$28.649.412	$32.571.225	$28.365.403	$29.716.000	$29.716.000	$32.972.117	$35.045.414	$36.643.799
	Básica hasta 8vo más media Polivalente	$30.109.883	$34.284.763	$30.243.009	$31.670.523	$31.670.523	$35.168.244	$37.368.177	$39.072.107
	Solo media HC	$12.906.048	$14.375.763	$12.831.155	$13.399.197	$13.399.197	$14.568.149	$15.407.319	$16.016.484
	Solo media TP	$12.743.774	$14.185.369	$12.461.713	$13.018.474	$13.018.474	$14.151.990	$14.972.587	$15.566.271
	Solo media polivalente	$14.204.245	$15.898.908	$14.339.319	$14.972.998	$14.972.998	$16.348.117	$17.295.349	$17.994.579
	7 y 8 más media HC	$18.194.294	$20.304.467	$17.818.289	$18.641.744	$18.641.744	$20.306.990	$21.518.904	$22.393.951
	7 y 8 más media TP	$18.101.566	$20.195.671	$17.321.499	$18.132.646	$18.132.646	$19.759.237	$20.950.890	$21.809.050
	7 y 8 más media Polivalente	$19.515.672	$21.854.811	$19.326.453	$20.215.544	$20.215.544	$22.086.957	$23.406.934	$24.372.046
3	Parvularia y básica hasta 6to	$28.103.924	$31.843.209	$27.149.468	$28.377.163	$28.377.163	$31.524.122	$33.440.117	$34.955.565

	Parvularia y básica hasta 8vo	$33.551.712	$38.234.979	$32.818.088	$34.318.584	$34.318.584	$38.297.829	$40.660.497	$42.550.280
	Parvularia y básica hasta 8vo, más media HC	$47.533.238	$54.363.315	$47.876.049	$50.080.944	$50.080.944	$55.963.406	$59.437.494	$62.208.137
	Parvularia y básica hasta 8vo, más media TP	$47.347.781	$54.145.723	$47.021.430	$49.211.967	$49.211.967	$55.049.330	$58.499.780	$61.250.721
	Parvularia y básica hasta 8vo, más media Polivalente	$48.275.064	$55.233.684	$48.512.665	$50.746.276	$50.746.276	$56.718.936	$60.240.301	$63.050.348
	Básica hasta 6to	$20.579.317	$23.378.638	$20.170.478	$21.127.423	$21.127.423	$23.448.353	$24.921.032	$26.064.961
	Básica hasta 8vo	$26.027.106	$29.770.408	$25.839.098	$27.068.844	$27.068.844	$30.222.060	$32.141.412	$33.659.675
	Básica hasta 8vo más media HC	$40.008.631	$45.898.745	$40.897.059	$42.831.204	$42.831.204	$47.887.637	$50.918.410	$53.317.533
	Básica hasta 8vo más media TP	$39.823.174	$45.681.153	$40.042.440	$41.962.227	$41.962.227	$46.973.561	$49.980.695	$52.360.117
	Básica hasta 8vo más media Polivalente	$40.750.458	$46.769.113	$41.533.675	$43.496.536	$43.496.536	$48.643.167	$51.721.217	$54.159.744
	Solo media HC	$16.962.912	$19.135.591	$17.371.276	$18.149.560	$18.149.560	$19.978.892	$21.164.198	$22.061.853
	Solo media TP	$16.777.456	$18.917.999	$16.516.657	$17.280.584	$17.280.584	$19.064.816	$20.226.483	$21.104.437
	Solo media polivalente	$17.704.739	$20.005.960	$18.007.892	$18.814.892	$18.814.892	$20.734.422	$21.967.005	$22.904.064
	7 y 8 más media HC	$24.221.635	$27.376.212	$23.213.116	$24.335.011	$24.335.011	$26.937.673	$28.640.933	$29.925.496
	7 y 8 más media TP	$24.012.996	$27.131.421	$23.372.384	$24.477.870	$24.477.870	$27.028.992	$28.705.236	$29.967.283
	7 y 8 más media Polivalente	$24.801.187	$28.056.188	$24.111.154	$25.262.790	$25.262.790	$27.958.874	$29.711.099	$31.036.473

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3.A.2: Costo estimado de plantas básicas de establecimientos rurales (pesos 2015)

	2015		2019 Docentes tramo inicial			2019 Docentes tramo avanzado		
	2015 Particular subvencionado	2015 Municipal	Hasta 60% de alumnos prioritarios	Más de 60% de alumnos prioritarios	Más de 80% de alumnos prioritarios	Hasta 60% de alumnos prioritarios	Más de 60% de alumnos prioritarios	Más de 80% de alumnos prioritarios

Parvularia y básica hasta 6to	$5.025.433	$5.747.813	$4.864.969	$5.112.914	$5.112.914	$5.869.382	$6.275.358	$6.615.588
Parvularia y básica hasta 8vo	$6.889.777	$7.901.109	$6.652.231	$6.999.354	$6.999.354	$8.058.409	$8.626.776	$9.103.098
Básica hasta 6to	$3.161.089	$3.594.516	$3.077.707	$3.226.474	$3.226.474	$3.680.355	$3.923.940	$4.128.078
Básica hasta 8vo	$5.025.433	$5.747.813	$4.864.969	$5.112.914	$5.112.914	$5.869.382	$6.275.358	$6.615.588

Fuente: elaboración propia.

REFERENCIAS

Amaya, J. et al. (2015), "Optimization modelling for resource allocation in the Chilean public education system", *International Regional Science Review,* Vol. 39(2), Sage, pp. 155-176.

Asesorías para el Desarrollo. (2014). Estudio sobre el funcionamiento de los servicios de Asistencia Técnica Educativa (ATE) chileno: informe final. Encargado por MINEDUC y PNUD. Santiago, Chile: Barrera, D., De la Fuente, L., Miño, M., Miranda, N., Román, S., Raczynski, D.

Banco Central (2015). Cuentas nacionales de Chile. Disponible en http://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/Informes/CCNN/trimestrales/CuentasNacionales_cuarto_trimestre2015.pdf

Bellei, C. (2015). El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena. Santiago: LOM ediciones.

Beyer, H. (2001). Entre la autonomía y la intervención: Las reformas de la educación en Chile. In F. Larraín & R. Vergara (Eds.), La transformación económica de Chile (pp. 655-709). Santiago: Andros.

Biblioteca del Congreso Nacional. (2010). Marco legal de la educación especial. Disponible en https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/20945/5/BCN_Marco legal y reglamentario de educación especial_DEF_v2_v2.pdf.

Biblioteca del Congreso Nacional. (2014). Marco legal de los asistentes de la educación. Disponible en http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/20738/5/BCN_Marco Legal de los Asistentes de la Educacion_Agosto 2014.pdf.

Cámara de Diputados de Chile (2017). Oficio Nº 13.128, que modifica diversos cuerpos legales para un adecuado funcionamiento del sistema escolar. Disponible en https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11538&prmBL=711029-04

Contraloría General de la República (2014). Manual de remuneraciones. Disponible en http://www.contraloria.cl/opencms/export/sites/remuneraciones/es/descargas/manuales-de-remuneraciones/Manual-EUS-Proyecto-vf.-23-06.pdf

Contraloría General de la República (2016). Calculadora de asignación de zona. Disponible en http://www.contraloria.cl/opencms/export/sites/remuneraciones/es/descargas/documentos-de-trabajo/Calculadora-Asig.-ZONA.xls

Cox, C. (2003). Las políticas educacionales en Chile en las últimas dos décadas del siglo XX. Santiago: Editorial Universitaria.

Darville, P., & Rodríguez, J. (2007). Institucionalidad, Financiamiento y Rendición de Cuentas en Educación. Estudios de Finanzas Públicas - Dirección de Presupuestos. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-21658_doc_pdf.pdf

Dirección de Presupuestos. (2011). Informe final de evaluación de Programa Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Educacional Municipal (FAGEM). Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-141182_informe_final.pdf

Donoso, S. (2002). Los modelos de financiamiento de la educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación. Revista Electrónica de Investigación Educativa, 4(2).

Elacqua, G., Mosqueira, U., & Santos, H. (2009). La toma de decisiones de un sostenedor: Análisis a partir de la ley SEP. Disponible en: http://www.politicaspublicas.udp.cl/media/publicaciones/archivos/280/Documento_completo.pdf

González, P. (1998). Financiamiento de la Educación en Chile Financiamiento de la educación en América Latina (pp. 161-188). Santiago: PREAL-UNESCO.

Irarrázaval, I., Paredes, R., Murray, M., Gutiérrez, G., Bogolasky, F., & Contreras, C. (2012). Evaluación de los primeros años de la implementación del programa de Subvención Escolar Preferencia de la Subsecretaría de Educación. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/572/articles-88067_doc_2pdf.pdf

Jofré, G. (1988). El sistema de subvenciones en educación: La experiencia chilena. Documento de trabajo - Centro de Estudios Públicos, 99, 193-237.

Larroulet, C., & Montt, P. (2010). Políticas educativas de largo plazo y acuerdo amplio en educación: El caso Chileno. In S. Martinic & G. Elacqua (Eds.), ¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo (pp. 19-54). Santiago: UNESCO - PUC.

Latorre, C.L., Nuñez, I., Gonzalez, L.E., & Hevia, R. (1991). La municipalización de la educación: una mirada desde los administradores del sistema. Un estudio a nivel comunal. Disponible en http://biblioteca.uahurtado.cl/UJAH/Reduc/pdf/pdf/6175.pdf

Marcel, M., & Tokman, C. (2005). ¿Cómo se financia la educación en Chile? Estudios de Finanzas Públicas - Dirección de Presupuestos. Disponible en http://www.dipres.gob.cl/594/w3-article-21669.html

Marcel, M., & Raczynski, D. (2009). *La asignatura pendiente*. Santiago: Uqbar Editores.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2015). Mensaje Nº 1174-363 de S.E. la Presidente de la República con el que indica un proyecto de ley que crea un sistema de educación pública y modifica otros cuerpos legales. Disponible en http://educacionpublica.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/76/2016/08/Mensaje-1174-363-Proyecto-de-Ley-que-Crea-el-Sistema-de-Educacion-Publica-firmado.pdf

Ministerio de Educación Pública (1980). Decreto Nº 8.144, Reglamenta Decreto Ley Nº 3.476 de 1980 sobre subvenciones a establecimientos particulares gratuitos de enseñanza. Última versión de 06-03-2006. Disponible en http://www.leychile.cl/N?i=19462&f=2006-03-06&p=

Ministerio de Educación Pública (1990a). Ley Nº 18.956, Reestructura el Ministerio de Educación Pública. Última versión de 30-08-2016. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=30325&f=2016-08-30&p=

Ministerio de Educación Pública (1990b). Decreto con Fuerza de Ley Nº2, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de los decretos leyes nº S. 3476 y 3167 de 1980, y 3635 de 1981 sobre subvención del estado a los establecimientos educacionales. Texto original de 21-02-1990. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=3525&f=1990-02-21&p=

Ministerio de Educación Pública (1991). Ley Nº 19.070, Aprueba estatuto de los profesionales de la educación. Texto original de 01-07-1991. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=30437&f=1991-07-01&p=

Ministerio de Educación Pública (1992a). Ley Nº 19.138, Modifica Decreto con Fuerza de Ley nº 2 de 1989 del Ministerio de Educación. Versión Única de 13-05-1992. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=30505&f=1992-05-13&p=

Ministerio de Educación Pública (1992b). Decreto Nº 453, Aprueba reglamento de la Ley Nº 19.070, estatuto de profesionales de la educación. Última versión de 9-04-2012. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=13511&f=2012-04-09&p=

Ministerio de Educación Pública (1993). Ley Nº 19.278, Concede beneficios que indica a profesionales de la educación que señala. Última versión de 03-09-1995. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=30645&f=1995-09-03&p=

Ministerio de Educación (1995a). Decreto Nº 835, Reglamente artículo nº 12 de la Ley Nº 19.398, de 1995. Versión Única de 04-12-1995. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=15864&f=1995-12-04&p=

Ministerio de Educación (1995b). Ley Nº 19.410, Modifica la Ley Nº 19.070 sobre estatuto de profesionales de la educación, el decreto con fuerza de ley nº 5 de 1993 del ministerio de educación sobre subvenciones a establecimientos educacionales y otorga beneficios que señala. Texto original de 02-09-1995. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=30777&f=1995-09-02&p=

Ministerio de Educación (1996). Ley Nº 19.464, Establece normas y concede aumento de remuneraciones para personal no docente de establecimientos educacionales que indica. Última versión de 22-11-2016. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=30831&f=2016-11-22&p=

Ministerio de Educación (1997a). Decreto con Fuerza de Ley Nº 1, Fija texto refundido, coordinadora y sistematizado de la Ley Nº 19.070 que aprobó el estatuto de profesionales de la educación, y de las leyes que la complementan y modifican. Última versión de 01-12-2016. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=60439&f=2016-12-01&p=

Ministerio de Educación (1997b). Ley Nº 19.532, Crea el régimen de jornada escolar completa diurna y dicta normas para su aplicación. Texto original de 17-11-1997. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=76753&f=1997-11-17&p=

Ministerio de Educación (1998a). Decreto con Fuerza de Ley Nº 2, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley Nº 2 de 1996 sobre subvención del estado a

establecimientos educacionales. Última versión de 1-04-2016. Disponible en :https://www.leychile.cl/N?i=127911&f=2016-04-01&p=

Ministerio de Educación (1998b). Decreto Nº 755, Aprueba reglamento de la Ley Nº 19.532, que crea el régimen de jornada escolar completa diurna y dicta normas para su aplicación. Última Versión de 06-04-2006. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=88581&f=2006-04-06&p=

Ministerio de Educación (2001a). Ley Nº 19.715, Otorga un mejoramiento especial de remuneraciones para los profesionales de la educación. Texto original de 31-01-2001. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=180817&f=2001-01-31&p=

Ministerio de Educación (2001b). Decreto Nº 214, Fija tabla y procedimiento para pagar asignación de perfeccionamiento y deroga disposiciones del Decreto Nº 789 de 1992. Versión Única de 30-08-2001. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=189005&f=2001-08-30&p=

Ministerio de Educación (2003a). Ley Nº 19.873, Crea subvención educacional pro-retención de alumnos y establece otras normas relativas a las remuneraciones de los profesionales de la educación. Versión Única de 29-05-2003. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=210675&f=2003-05-29&p=

Ministerio de Educación (2003b). Decreto Nº 216, Reglamenta subvención anual educación pro-retención de alumnos que se señalan de 7º año básico a 4º medio humanístico-científico o técnico-profesional matriculados en establecimientos educacionales subvencionados y regidos por el Decreto Ley Nº 3.166 de 1980. Última Versión de 23-03-2011. Disponible en http://www.leychile.cl/N?i=215379&f=2011-03-23&p=

Ministerio de Educación (2003c). Decreto Nº 292, Aprueba reglamento sobre asignación por desempeño en condiciones difíciles. Versión única de 12-12-2003. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=218493&f=2003-12-12&p=

Ministerio de Educación (2004a). Ley Nº 19.979, Modifica el régimen de jornada escolar completa diurna y otros cuerpos legales. Texto original de 06-11-2004. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=232146&f=2004-11-06&p=

Ministerio de Educación (2004b). Ley Nº 19.933, Otorga un mejoramiento especial a los profesionales de la educación que indica. Texto original de 12-02-2004. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=221104&f=2004-02-12&p=

Ministerio de Educación. (2004c). La educación chilena en el cambio de siglo: Políticas, resultados y desafíos. Santiago: UNESCO.

Ministerio de Educación (2004d). Decreto Nº 239, Establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de educación de adultos y fija normas generales para su aplicación. Última versión de 19-08-2009. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=233948&f=2009-08-19&p=

Ministerio de Educación (2005). Decreto Nº 176, Aprueba reglamento sobre asignación de desempeño colectivo. Versión Única de 08-04-2005. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=236883&f=2005-04-08&p=

Ministerio de Educación (2006). Ley Nº 20.158, Establece diversos beneficios para profesionales de la educación y modifica distintos cuerpos legales. Versión Única de 29-12-2006. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=256863&f=2006-12-29&p=

Ministerio de Educación (2007). Ley Nº 20.201, Modifica el Decreto con Fuerza de Ley Nº2 de 1998 de educación, sobre subvenciones a establecimientos educacionales y otros cuerpos legales. Versión Única de 31-07-2007. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=263059&f=2007-07-31&p=

Ministerio de Educación (2008a). Ley Nº 20.248, Establece ley de subvención escolar preferencial. Texto original de 01-02-2008. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=269001&f=2008-02-01&p=

Ministerio de Educación (2008b). Ley Nº 20.244, Introduce modificaciones en la ley nº 19.464, que establece normas y concede aumento de remuneraciones para el personal no docente. Versión Única de 19-01-2008. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=268638&f=2008-01-19&p=

Ministerio de Educación (2008c). Marco para la Buena Enseñanza. Disponible en https://www.docentemas.cl/docs/MBE2008.pdf

Ministerio de Educación (2009a). Decreto Nº 170, Fija normas para determinar los alumnos con necesidades educativas especiales que serán beneficiarios de las subvenciones para educación especial. Última versión de 25-08-2010. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1012570&f=2010-08-25&p=

Ministerio de Educación (2009b). Ley Nº 20.370, Establece la ley general de educación. Versión única de 12-09-2009. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1006043&f=2009-09-12&p=

Ministerio de Educación (2009c). Decreto Nº 293, Establece estándares nacionales y criterios específicos para la clasificación de los resultados educativos a que se refieren los artículos 9º y 10º de la Ley Nº 20.248. Versión Única de 25-09-2009. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1006478&f=2009-09-25&p=

Ministerio de Educación (2009d). Decreto Nº 680, Reglamenta entrega de recursos para financiar infraestructura, equipamiento y mobiliario de establecimientos educacionales de enseñanza media del sector municipal denominados liceos tradicionales beneficiados. Versión Única de 14-03-2009. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=288054&f=2009-03-14&p=

Ministerio de Educación (2010a). Decreto con Fuerza de Ley Nº 2, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley nº 1 de 2005. Última versión de 01 03-2016. Disponible en https://Rwww.leychile.cl/N?i=1014974&f=2016-03-01&p=

Ministerio de Educación (2010b). Decreto Nº 336, Reglamenta los recursos de apoyo al deporte y la recreación. Versión Única de 29-10-2010. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1018515&f=2010-10-29&p=

Ministerio de Educación (2011a). Decreto Nº 315, Reglamenta requisitos de adquisición, mantención y pérdida de reconocimiento oficial del Estado a los establecimientos de educación parvularia, básica y media. Última versión de 2-12-2016. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1026910&f=2016-12-02&p=

Ministerio de Educación (2011b). Ley Nº 20.550, Modifica la ley Nº 20.248 de subvención escolar preferencial. Versión Única de 26-10-2011. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1030934&f=2011-10-26&p=

Ministerio de Educación (2011c). Ley Nº 20.529, Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media. Última versión de 01-03-2016. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1028635&f=2016-03-01&p=

Ministerio de Educación (2011d). Decreto Nº 41, Reglamenta transferencia de recursos para financiar construcciones, reparaciones y/o normalización de establecimientos educacionales regidos por el DFL Nº 2 de 1998, ubicados en las zonas comprendidas en el Decreto Nº 150 de 2010 del Ministerio del Interior, como asimismo equipamiento y mobiliario para dichos establecimientos. Versión Única de 14-04-2011. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1024513&f=2011-04-14&p=

Ministerio de Educación (2011e). Resolución Nª 443, Determinada criterios de postulación, selección y adjudicación de los liceos bicentenario de excelencia, año 2010. Última Versión de 06-06-2011. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1053422&f=2011-06-06&p=

Ministerio de Educación (2013). Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los establecimientos educacionales subvencionados y de los regidos por el Decreto Ley Nº 3166. Disponible en http://portales.mineduc.cl/usuarios/sned/doc/201301151640160.SNED2013.pdf

Ministerio de Educación (2014a). Decreto Nº 469, Aprueba reglamento que establece las características de las modalidades y condiciones del mecanismo común de rendición de cuenta pública del uso de los recursos que deben efectuar los sostenedores educacionales subvencionados o que reciban aportes del Estado. Última versión de 12-11-2016. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1058397&f=2016-11-12&p=

Ministerio de Educación (2014b). Estándares indicativos de desempeño para los establecimientos educacionales y sus sostenedores. Disponible en http://archivos.agenciaeducacion.cl/documentos-web/Estandares_Indicativos_de_Desempeno.pdf

Ministerio de Educación (2014c). Resolución Exenta Nº 3.404, Aprueba bases para el proceso de postulación 2014 a la acreditación para la percepción de la asignación de excelencia pedagógica establecida en la ley Nº 19715. Disponible en http://www.aep.mineduc.cl/Documentos/Publicos/Resoluciones/REX_3404_BASES_AEP_2014.pdf

Ministerio de Educación (2014d). Subvención Escolar Preferencial SEP – Orientaciones de apoyo a la gestión. Disponible en http://www.registroate.cl/usuarios/admin3/doc/20150203125709099 85.Manual_Apoyo_a_la_Gestion.pdf

Ministerio de Educación (2015a). Ley Nº 20.845, De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Versión Única de 01-03-2016. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1078172&f=2016-03-01&p=

Ministerio de Educación (2015b). Resolución Nº 22, Establece criterios, requisitos y procedimientos de distribución de los recursos del Fondo de Apoyo a la Educación Pública. Última Versión de 03-11-2015. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1076395&f=2015-11-03&p=

Ministerio de Educación (2015c). Tabla de valores de subvención desde diciembre 2014. Disponible en http://www.comunidadescolar.cl/documentacion/Subvencion/valor-subvenciones-DICIEMBRE-2014Corregida.pdf y en http://www.comunidadescolar.cl/documentacion/Subvencion/otros-valores-subvenciones-DICIEMBRE-2014-LEY20799.pdf

Ministerio de Educación (2015d). Decreto Nº 33, Reglamenta pago de la subvención establecida en el artículo 9 bis del Decreto con Fuerza de Ley Nº2 de 1998. Versión Única de 16-05-2015. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1077637&f=2015-05-16&p=

Ministerio de Educación (2015e). Decreto Nº 495, que establece elementos de enseñanza y material didáctico mínimos con que deben contar los establecimientos educacionales para obtener y mantener el reconocimiento oficial del Estado en la forma que indica. Versión Única de 09-02-2015. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1074589&f=2015-02-09&p=

Ministerio de Educación (2015f). Bases de postulación implementación de bibliotecas CRA 2015. Disponible en http://portales.mineduc.cl/usuarios/bcra/File/basespost_2015.pdf

Ministerio de Educación (2015g). Resolución Exenta Nº 2924, Aprueba bases del concurso año 2015 transporte escolar en zonas rurales de sostenedores municipales, en el marco de la ejecución de la asignación presupuestaria del programa Transporte Escolar Rural. Disponible en http://www.comunidadescolar.cl/documentacion/2015/REX_2924_TER_MUNICIPAL.pdf

Ministerio de Educación (2015h). Resolución Exenta Solicitud Nº 2954. Aprueba bases del concurso año 2015 de transporte escolar en zonas rurales de sostenedores particulares y de corporaciones municipales en el marco de la ejecución presupuestaria de la asignación presupuestaria del programa Transporte Escolar Rural. Disponible en http://www.comunidadescolar.cl/documentacion/2015/REX_TRAMITE_PARTICULARES.pdf

Ministerio de Educación (2016a). Ley Nº 20.903, Crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas. Versión Única de 01-04-2016. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1087343&f=2016-04-01&p=

Ministerio de Educación (2016b). Decreto Nº 8, Reglamenta pago de la subvención establecida en el artículo 9º bis del Decreto con Fuerza de Ley Nº 2 de 1998 del Ministerio de Educación. Versión Única de 26-02-2016. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1087924&f=2016-02-26&p=

Ministerio de Educación (2016c). Resolución Nº 11, Modifica resolución nº 22 de 2015 del Ministerio de Educación, que establece criterios, requisitos y procedimientos de distribución de los recursos del fondo de apoyo a la educación pública y fija su texto refundido. Última versión de 30-09-2016. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1088252&f=2016-09-30&p=

Ministerio de Educación (2016d). Revisión OCDE de políticas para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas. Reporte nacional de Chile. Disponible en http://www.oecd.org/edu/school/SRR_CBR_CHILE_Spanish_FINAL.pdf

Ministerio de Educación (2017). Ley Nº 21.040, Crea el sistema de educación pública. Versión Única de 24-11-2017. Disponible en https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1111237

Ministerio de Hacienda (1974). Decreto Ley Nº 249, Fija escala única de sueldos para el personal que señala. Última versión de 02-12,2015. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=5904&f=2015-12-02&p=

Ministerio de Hacienda (1980a). Decreto Ley Nº 3.476, Fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el estado. Texto original de 01-11-1980. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=7138&f=1980-11-01&p=

Ministerio de Hacienda (1980b). Decreto con Fuerza de Ley Nº 7, Fija texto de la ley orgánica del servicio de impuestos internos y disposiciones legales que señala. Última versión de 08-02-2016. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=3747&f=2016-02-08&p=

Ministerio de Hacienda (1987). Ley Nº 18.681, Establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y personal. Texto original de 31-12-1987. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=30067&f=1987-12-31&p=

Ministerio de Hacienda (1993). Ley Nº 19.247, Introduce modificaciones a la ley sobre impuesto a la renta, modifica tasa de impuesto al valor agregado, establece beneficio a las donaciones con fines educacionales y modifica otros textos legales que indica. Versión Única de 15-09-1993. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=30614&f=1993-09-15&p=

Ministerio de Hacienda (1995). Ley Nº 19.398, Introduce modificaciones al Decreto Ley nº 828 de 1974, a la ley nº 18502 y a otros cuerpos legales, otorga reajuste extraordinario a pensiones que señala, y establece incremento adicional a subvenciones educacionales que indica. Texto original de 04-08-1995. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=30765&f=1995-08-04&p=

Ministerio de Hacienda (2003). Ley Nº 19.886, Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Última versión de 02-12-2015. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=213004&f=2015-12-02&p=

Ministerio de Hacienda (2014a). Ley Nº 20.799, Otorga reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala, y concede otros beneficios que indica. Versión Única 01-12-2014. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1071104&f=2014-12-01&p=

Ministerio de Hacienda (2014b). Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2015. Versión Única de 01-01-2015. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1071475&f=2015-01-01&p=

Ministerio del Interior (2005). Decreto con Fuerza de Ley Nº 1, Decreto con Fuerza de Ley Nº 1-19.175, Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley Nº 19.175 orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. Última versión de 15-10-2016. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=243771&f=2016-10-15&p=

Ministerio del Interior (2006). Decreto con Fuerza de Ley Nº 1, Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 18695 orgánica constitucional de municipalidades. Última versión de 06-12-2016. Disponible en ttps://www.leychile.cl/N?i=251693&f=2016-12-06&p=

Ministerio del Interior (2017). Ley Nº 20. 990, Dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional. Versión Única de 05-01-2017. Disponible en https://www.leychile.cl/N?i=1098725&f=2017-01-05&p=

Mizala, A. (2007). La economía política de la reforma educacional en Chile. Serie Estudios Socio/Económicos CIEPLAN, 36, 1-47.

Mizala, A. (2008). La subvención escolar diferenciada por nivel socioeconómico en Chile. In C. Bellei, D. Contreras, & J. P. Valenzuela (Eds.), La agenda pendiente en educación (pp. 205-219). Santiago: Universidad de Chile - UNICEF.

Mizala, A. (2014). Salarios docentes en Chile. Disponible en http://www.ciae.uchile.cl/download.php?file=noticias/565_-1413303256.pdf

Mizala, A., & Romaguera, P (s/a). El sistema nacional de evaluación del desempeño docente (SNED) en Chile. Disponible en http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/774186.pdf

Muñoz, G. & Vanni, X. (2008). El rol del Estado y de agentes externos en el mejoramiento de las escuelas: análisis en torno a la experiencia chilena. *Revista Ibeoramericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 6, 4.

Quiroz, J., & CHumacero, R. (1997). El costo de la educación particular subvencionada en Chile. *Estudios Públicos 67.* Disponible en http://rchumace.econ.uchile.cl/papers/costeduc.pdf

Raczynski, D., Muñoz, G., Weinstein, J., & Pascual, J. (2013). Subvención Escolar Preferencial (SEP) en Chile: Un intento por equilibrar la macro y micro política escolar. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 11(2), 164-193.

Rodríguez, B., Manzi, J., Peirano, C., González, R. & Bravo, D. (2014). *Reconociendo el mérito docente. Programa de Asignación de Excelencia Pedagógica 2002-2014.* Santiago: MIDE-UC.

Román, M., Perticara, M., & Selman, J. (2013). Uso de los recursos de la ley SEP y su efecto en los resultados SIMCE. Proyecto FONIDE Nº F611118-2011. Disponible en sgdce.mineduc.cl/descargar.php?id_doc=201604111625310

Superintendencia de Educación (2013). Ordinario Nº 0324, instruye sobre uso de recursos de la subvención escolar preferencial. Disponible en http://www.supereduc.cl/docs/2013/seminario/ORD_324_INSTRUYE_SOBRE_USO_RECURSOS_SEP.pdf

Santiago, P. et al (2017), OECD Review of School Resources: Chile 2017, OECD Publishing, Paris.

Ugarte, G., & Williamson, B. (2012). Hacia la medición del costo de una educación de calidad. Disponible en http://portales.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201202291128420.Estudio%20Costo_Educacion_de%20Calidad.pdf

Valenzuela, J. P. (2008). Análisis descriptivo de la situación financiera de los municipios en Chile. Disponible en http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/2086682.pdf

Valenzuela, J.P., Sevilla, A., Bellei, C., & de los Ríos, D. (2010). Remuneraciones de los docentes en Chile: resolviendo una aparente paradoja. Disponible en http://www.cec.uchile.cl/cinetica/pcordero/educacion/Valenzuela_Remuneraciones_Docentesl_260410.pdf

Valenzuela, J. P., Bellei, C., & de los Ríos, D. (2014). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. Journal of Education Policy, 29(2), 217-241. doi:10.1080/02680939.2013.806995

Weinstein, J., Fuenzalida, A., & Muñoz, G. (2010). La subvención preferencial: Desde una difícil instalación hacia su institucionalización. In S. Martinic & G. Elacqua (Eds.), ¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo (pp. 161-182). Santiago: UNESCO - PUC.

REFERENCIAS CASOS INTERNACIONALES

ONTARIO

Council of Ontario Directors of Education, CODE. (2012). The Budget Development Process. Advisory No. 15. Disponible en: http://www.ontariodirectors.ca/CODE_Advisories/Downloads/CODE%20Advisory%20No%2015%20Web.pdf

Education Quality and Accountability Office, EQAO (2016). Programme for International Student Assessment (PISA), 2015 Highlights of Ontario Student Results. Disponible en: http://www.eqao.com/en/assessments/national-international-assessments/PISA/Communication%20Documents/PISA-highlights-ontario-results-2015.pdf

Education Quality and Accountability Office, EQAO (2014) Highlights of the Provincial Results Assessments of Reading, Writing and Mathematics, Primary Division (Grades 1–3) and Junior Division (Grades 4–6). Disponible en: http://www.eqao.com/en/assessments/results/communication-docs/provincial-report-highlights-elementary-2014.pdf

Education Quality and Accountability Office, EQAO (2004) Grade 3 and Grade 6 Assesments of reading, Writing and Mathematics, 2003-2004. Provincial Results: Detailed data tables. Disponible en: http://www.eqao.com/en/assessments/results/communication-docs/provincial-report-highlights-elementary-2014.pdf

Government of Ontario. 2015. More Ontario Students Graduating High School Than Ever Before. Ontario Publishing Board-by-Board Rates to Help More Students Succeed. Disponible en: http://news.ontario.ca/opo/en/2015/04/more-ontario-students-graduating-high-school-than-ever-before.html?_ga=1.267777161.605005187.1448566159. Visitado el 22 de diciembre de 2015.

Landeo, L. (2013) Ontario Case Study Report. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento Interno.

Lessard, C., y Brassard, A. (2009). Education governance in Canada, 1990-2003: Trends and significance. In C. Levine-Rasky (Ed.), Canadian perspectives on the sociology of education (pp. 255-274). Don Mills, ON: Oxford University Press.

Mok, K. (2005). Globalisation and Governance: Educational Policy Instruments and Regulatory Arrangements. Review of Education, 51, 289-311.

OECD (2017), "Striving for sustainable excellence and equity in learning", in Empowering and Enabling Teachers to Improve Equity and Outcomes for All, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264273238-5-en.

Ontario Ministry of Education (2015a). Education Facts, 2014-2015. Ontario Ministry of Education. Disponible en: http://www.edu.gov.on.ca/eng/educationFacts.html

Ontario Ministry of Education (2015b). Education Funding Technical Paper 2015–16. Disponible en: http://www.edu.gov.on.ca/eng/funding/1516/2015TechnicalPaperEN.pdf

Ontario Ministry of Education (2015c). 2015-16 Education Funding: A GUIDE TO THE GRANTS FOR STUDENTS NEEDS. Queen's Printer for Ontario. Disponible en: http://www.edu.gov.on.ca/eng/funding/1516/2015GSNguideEN.pdf

Ontario Ministry of Education (2010). System on the Move: Story of the Ontario Education Strategy. Disponible en: http://www.edu.gov.on.ca/bb4e/Ontario_CaseStudy2010.pdf

Ontario Ministry of Education (2009). Who´s responsible for your child´s education?. Disponible en: http://www.edu.gov.on.ca/eng/document/brochure/whosresp.html

Ontario Ministry of Education (2002). School Councils. A Guide for Members. Disponible en: https://www.edu.gov.on.ca/eng/general/elemsec/council/council02.pdf

Ontario Public School Boards´Association (2014). Good Governance: A Guide for Trustees, School Boards, Directors of Education and Communities. Disponible en: http://cge.ontarioschooltrustees.org/en/

Pedwell, L., Levin, B., Pervin, B., Gallagher, M. J., Connor, M., y Beck, H. (2011). Building leadership capacity across 5,000 schools. En International handbook of leadership for learning (pp. 603-617). Springer.

Statistics Canada (2015) CANSIM, table 051-0001. Disponible en: http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l01/cst01/demo02a-eng.htm

Van Pelt, Deani Neven; Jason Clemens, Brianna Brown, y Milagros Palacios (2015). Where Our Students Are Educated. Measuring Student Enrolment in Canada. Fraser Institute. Disponible en: https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/where-our-students-are-educated-measuring-student-enrolment-in-canada.pdf

ESTONIA

Butrymowicz, Sarah (2016). "Is Estonia the New Finland?" The Atlantic. June 23, 2016. Accessed November 28, 2017. http://www.theatlantic.com/education/archive/2016/06/is-estonia-the-new-finland/488351/.

Central Intelligence Agency (2017) The World Factbook: ESTONIA. Accedido el 15 de septiembre de 2017. https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/en.html.

Levačić, Rosalind. (2011). Per Capita Financing of Education in Estonia. In J. D. Alonso & A. Sanchez (Eds.), Reforming Education Finance in Transition Countries: Six Case Studies in Per Capita Financing

Systems (pp. 33–100). Washington, D.C.: The World Bank. Retrieved from http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-8783-2

OECD. (2014). PISA 2012 Results in Focus: What 15-Year-Olds Know and What They Can Do With What They Know. http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf

OECD. (2016). PISA 2015. Results in Focus. OECD Publishing, Paris. Disponible en: https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf

OECD (2017). Gross domestic product (GDP) (indicator). doi: 10.1787/dc2f7aec-en (Accedido on 15 September 2017)

Santiago, P., et al. (2016), OECD Reviews of School Resources: Estonia 2016, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264251731-en

Republic of Estonia Ministry of Education and Research. (2015) OECD Review of Policies to Improve the Effectiveness of Resource Use in Schools. Country Background Report: Estonia. http://www.oecd.org/edu/school/EST_Country_background_report_final_30.11.15_Version2.pdf

PAÍSES BAJOS

Akgunduz, Y., y Heijnen, S. 2016. Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands. CPB Discussion Paper, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. Disponible en: https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-discussion-paper-328-impact-funding-targeted-pre-school-interventions-school-readiness.pdf

Bettendorf, L.J.H., E. Jongen and P. Muller (2015), “Childcare subsidies and labour supply: Evidence from a large Dutch reform”, Labour Economics, Vol. 36, pp. 112-123

Eurodyce, (2014). “Eurypedia, European Encyclopedia on National Education Systems. Netherlands” (2014). Disponible en https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Netherlands:Funding_in_Education

Ladd, H. F., y Fiske, E. B. (2011). “Weighted student funding in the Netherlands: A model for the US?” Journal of Policy Analysis and Management, 30(3), 470-498.

Ministry of Education, Culture and Science (2011). Overcoming School Failure, policies that work Background Report for the Netherlands. Den Haag. November 2011. Disponible en: https://www.oecd.org/edu/school/49528317.pdf

Nagata, Y. (2006). Alternative Education: Global Perspectives Relevant to the Asia-Pacific Region. Rotterdam: Springer.

National Center on Education and Economy (NCEE) (2009) Netherlands: System and School Organization. Disponible en: http://ncee.org/what-we-do/center-on-international-education-

benchmarking/top-performing-countries/netherlands-overview/netherlands-system-and-school-organization/

Nusche, D., et al. (2014), OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Netherlands 2014, OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264211940-en

OECD (2017), Science, mathematics and reading performance (PISA) (indicators). doi: 10.1787/91952204-en (Accessed on 28 November 2017).

OECD (2016a), Netherlands 2016: Foundations for the Future, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264257658-en

OECD (2016b) Education at a Glance 2016: OECD Indicators. Netherlands - Country Note. OECD Publishing, Paris http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-71-en

OECD (2014). Education Policy Outlook: Netherlands, OECD Publishing. http://www.oecd.org/edu/EDUCATION%20POLICY%20OUTLOOK_NETHERLANDS_EN%20.pdf.

Owings, W. A., Kaplan, L. S., & Volman, M. (2015). Education in the US and the Netherlands: An Equity Comparison and a Few Big Questions. Journal of Education Finance, 41(2), 145-163.

Patrinos, Harry Anthony (2010). Private Education Provision and Public Finance The Netherlands. World Bank Policy Research Working Paper 5185.

Shewbridge, C. et al. (2010). OECD Reviews of Migrant Education: Netherlands, OECD Publishing. https://www.oecd.org/netherlands/44612239.pdf

Statistics Netherlands (2016). Trends in the Netherlands 2016. Disponible en: https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2016/26/trends-in-the-netherlands-2016.pdf

CAROLINA DEL NORTE

Baker, B. et al. (2016). Is School Funding Fair? A National Report Card. Education Law Center. https://drive.google.com/file/d/0BxtYmwryVI00WGExT3EtVGhDclE/view

Chingos, M. & Blagg, K. (2015). How Do States Really Stack up on the 2015 NAEP? Education Next. http://educationnext.org/how-do-states-really-stack-up-on-the-2015-naep/

Corcoran, S.P. y Cordes, S. 2017. Financing Education: Case Studies of Estonia, The Netherlands, North Carolina and Washington. Final report to the Inter-American Development Bank

Division of Non-Public Education (2016). 2016 North Carolina Directory of Non-Public Schools. Disponible en. https://files.nc.gov/ncdoa/documents/files/2015-2016%20Conventional%20Schools%20-%20Stats%20Report_0.pdf

Matteson, B. 2015. Funding North Carolina's Public Schools. Fiscal Research Division. http://www.ncleg.net/documentsites/committees/JointAppropriationsEducation/2015%20Session/03_03_2015%20Meeting/FRD_PubSchoolAllotment_2015_03_03.pdf

North Carolina Center for County Research (2016). Basics of County Financing for Public Schools. http://www.ncacc.org/DocumentCenter/View/2715

North Carolina Department of Public Instruction (2017a). Highlights of the North Carolina Public School Budget 2017. Information Analysis, Division of School Business, North Carolina Department of Public Instruction. http://www.ncpublicschools.org/docs/fbs/resources/data/highlights/2017highlights.pdf

North Carolina Department of Public Instruction (2017b). K-12 Standards, Curriculum, and Instruction 2017. North Carolina Department of Public Instruction. http://www.dpi.state.nc.us/curriculum/

Nordstrom, K. 2017. Financing Education in North Carolina, A Budget and Tax Guide. North Carolina Justice Center. http://www.ncjustice.org/sites/default/files/NCJC_education%20finance%20primer%20021917.pdf

Nordstrom, K. (2016) Fair Funding for Charter Schools: Mission Accomplished. North Carolina Justice Center. http://www.ncjustice.org/sites/default/files/ED%20POLICY%20PERSPECTIVES%20-%20Charter%20School%20Funding-UPDATED_0.pdf

Schauss (2015). Dissecting Charter School State Funding. North Carolina Department of Public Instruction. Disponible en: http://www.ncpublicschools.org/docs/fbs/conferences/presentations/summer16/dissectingcsfunding2016.pdf

Snyder, T.D., de Brey, C., and Dillow, S.A. (2016). Digest of Education Statistics 2014 (NCES 2016-006). National Center for Education Statistics, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education. Washington, DC

State Board of Education (2016). 2016-2017 Allotment Policy Manual. Public Schools of North Carolina, State Board of Education, Department of Public Instruction Financial and Business Services, Division of School Business. http://www.ncpublicschools.org/docs/fbs/allotments/general/2016-17policymanual.pdf

Swift Lee, E and Albeidinger, J. 2017. Local school Finance Study 2017. Public School Forum of North Carolina. https://www.ncforum.org/wp-content/uploads/2017/03/2017-Local-School-Finance-Study.pdf

U.S. Department of Education (2015). General Issues Frequently Asked Questions Related to Nonpublic Schools. Disponible en: https://www2.ed.gov/about/offices/list/oii/nonpublic/faqgeneral.html?src=preview#2

WASHINGTON

Cascio, E. U., & Schanzenbach, D. W. (2013). The Impacts of Expanding Access to High-Quality Preschool Education. Brookings Papers on Economic Activity (pp. 127–178).

Chingos, M. M. (2015). Breaking the Curve: Promises and Pitfalls of Using NAEP Data to Assess the State Role in Student Achievement. Washington, D.C.: The Urban Institute.

Corcoran, S. P. and Cordes, S. A. (2017) The Economics of School Choice, in The Wiley Handbook of School Choice (eds R. A. Fox and N. K. Buchanan), John Wiley & Sons, Inc., Hoboken, NJ, USA. doi: 10.1002/9781119082361.ch5

Corcoran, S., Cordes, S., & Schwartz, A. E. (2014). State education expenditures. In K. G. Willoughby, & M. Ruby (Eds.), Sustaining the States: The Fiscal Viability of American State Governments Boca Raton FL: CRC Press.

Corcoran, S. P., & Evans, W. N. (2015). "Equity, Adequacy, and the Evolving State Role in Education Finance." In H. F. Ladd & M. E. Goertz (Eds.), Handbook of Research in Education Finance and Policy, Second Edition (2nd ed., pp. 353–375). New York: Routledge.

Dorn, R.I., Kanikeberg, K. y JoLynn, B. (2015). Organization and Financing of Washington Public Schools. School Apportionment and Financial Services. Office of Superintendent of Public Instruction. Disponible en: http://www.k12.wa.us/safs/PUB/ORG/15/OrganizationFinancing2015.pdf

Education Commission of the States. (2017). K-12 Governance Structures: State Profile – Washington 2013. Disponible en: http://ecs.force.com/mbdata/mbstprofexcL?Rep=k12g132&st=Washington.

Garrett, H. y Cann, S. (2016). A Review of Basic Education in the State of Washington and Associated Funding Enhancements in the 2013-15 and 2015-17 Biennium. The Road Map Project. Disponible en: http://www.roadmapproject.org/wp-content/uploads/2016/06/2016-Follow-the-Money-Presentation.pdf

Seattle Public Schools (2016). Budget Instructions for Developing FY 2015-2016 School Budgets (Gold Book). https://www.seattleschools.org/UserFiles/Servers/Server_543/File/District/Departments/Budget/Budget%20Development%202017/goldbook_singledoc17.pdf

The Nations Report Card (2015). NAEP Reading and Mathematics 2015 Results. Disponible en: https://www.nationsreportcard.gov/reading_math_2015/#?grade=4

U.S. Department of Education (2016). National Public Education Financial Survey 2013-14. National Center for Education Statistics, Common Core of Data (CCD). Disponible en: https://nces.ed.gov/programs/digest/d16/tables/dt16_235.20.asp

Washington State Board of Education (2014). Statutory Authority of the State Board of Education. http://www.sbe.wa.gov/documents/SBE_StatutoryAuthority.pdf

Washington State Fiscal Information Website (2017). K-12 LEAP Documents, Staff Mix Factors. http://fiscal.wa.gov/BudgetOLEAPDocs.aspx

Washington State Senate Ways and Means Committee (2015). A Citizen's Guide to Washington State K-12 Finance 2015. Olympia, Washington: Senate Ways and Means Committee. Disponible en: http://leg.wa.gov/Senate/Committees/WM/Documents/K-12%20Booklet_2015%202-10-15.pdf

NUEVA ZELANDIA

Center on International Education Benchmarking. (2013). "New Zealand: System and School Organization." Accessed online: www.ncee.org

Coffin, C (2014) Financing education: International cases. Documento interno. Banco Interamericano de Desarrollo.

Deloite (2016) School Expenditure and Revenue Report to the Ministry of Education. Disponible en: https://www.google.cl/search?q=School+Expenditure+and+Revenue+Report+to+the+Ministry+of+Education+deloite&rlz=1C1GGRV_enCL756CL757&oq=School+Expenditure+and+Revenue+Report+to+the+Ministry+of+Education+deloite&aqs=chrome..69i57.3046j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8

Education Counts. (2013). "Education Counts Statistics." Database, New Zealand Ministry of Education. Accessed online: www.educationcounts.govt.nz

Ministry of Education (2017a) Operational funding. Disponible en: http://www.education.govt.nz/school/running-a-school/resourcing/operational-funding/

Ministry of Education (2017b) Risk Index to replace decile funding. Disponible en: https://www.education.govt.nz/news/risk-index-to-replace-decile-funding/

Ministry of Education (2017c) Circular 2013/24 Private School Subsidy Funding 2014. Disponible en: https://www.education.govt.nz/ministry-of-education/publications/education-circulars/2013-circulars/circular-201324-private-school-subsidy-funding-2014/

Ministry of Education (2017d) Capital works - state schools. Disponible en: http://www.education.govt.nz/school/running-a-school/school-finances/captial-works-state-schools/

Ministry of Education (2017e) 5 Year Agreement (5YA) funding. Disponible en: http://www.education.govt.nz/school/property/state-schools/funding/5-year-agreement-funding/

Ministry of Education (2017f). School Transport - Eligibility for school transport assistance. Disponible en: http://www.education.govt.nz/school/running-a-school/school-transport/sta-eligibility/

Ministry of Education (2017g). Primary teachers. Disponible en: https://www.education.govt.nz/school/working-in-a-school/teachers/primary-teachers/

Ministry of Education (2017h). School structures and governance. Disponible en: http://www.education.govt.nz/school/running-a-school/school-structures-and-governance/Ministry of Education (2017i). Enrolling students. Disponible en: https://www.education.govt.nz/school/managing-and-supporting-students/enrolling-students/

Ministry of Education (2017j). Annual Reporting Circular. https://www.education.govt.nz/ministry-of-education/publications/education-circulars/2017-circulars/circular-201704-annual-reporting-circular/

Ministry of Education (2016a) Curriculum staffing. Disponible en: http://www.education.govt.nz/school/running-a-school/resourcing/school-staffing/entitlement-staffing/curriculum-staffing/

Ministry of Education (2016b) Management staffing. Disponible en: http://www.education.govt.nz/school/running-a-school/resourcing/school-staffing/entitlement-staffing/management-staffing/

Ministry of Education (2016c) Guidance staffing. Disponible en: http://www.education.govt.nz/school/running-a-school/resourcing/school-staffing/entitlement-staffing/school-staffing-2/

OECD (2016). PISA 2015 Results in Focus. http://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf

World Bank. (2014). World Development Indicators database. Accessed online: www.worldbank.org/data

Wylie, C. (2012) Challenges around capability improvements in a system of self-managed schools in New Zealand. San Francisco, CA: WestEd.

MASSACHUSETTS

Chester, M.D. (2014). Building on 20 Years of Massachusetts Education Reform. Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education. Disponible en: http://www.doe.mass.edu/commissioner/BuildingOnReform.pdf

Griffith, M. (2015) House Committee Meeting on School Finance. Education Commission of the States. Disponible en: https://www.iasb.com/govrel/EdCommissionStatepp.pptx

Massachusetts Budget and Policy Center (2016) Charter School Funding, Explained. Disponible en: http://www.massbudget.org/report_window.php?loc=Charter-School-Funding,-Explained.html

Massachusetts Budget and Policy Center (2010). Demystifying the Chapter 70 Formula: How the Massachusetts Education Funding System Works. Disponible en: http://massbudget.org/report_window.php?loc=Facts_10_22_10.html

Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2017a). The Massachusetts Foundation Budget. http://www.doe.mass.edu/finance/chapter70/chapter-cal.pdf

Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education. (2017b). School and Districts Profiles. Disponible en: http://profiles.doe.mass.edu/

Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education. (2013). Education Laws and Regulations. School Finance. Disponible en: http://www.doe.mass.edu/lawsregs/603cmr10.html?section=all

Massachusetts Department of Education (2014). School Building Issues. Disponible en: http://www.doe.mass.edu/finance/sbuilding/qzab_rfp.html

Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2010). School Finance: Chapter 70 Program, FY11 Chapter 70 Aid and Required Contribution Calculations. Disponible en: http://www.doe.mass.edu/finance/chapter70/chapter_11_explain.html

Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2003). Massachusetts Charter Schools. Charter School Technical Advisory 03-1: Horace Mann Charter Schools. Disponible en: http://www.doe.mass.edu/charter/guidance/2003-1.html

Massachusetts Department of Elementary and Secondary Education (2001). Education Laws and Regulations. General laws of Massachusetts. Disponible en. http://www.doe.mass.edu/lawsregs/ch71s89.html

Massachusetts School Building Authority (2014). Accessed online: http://www.massschoolbuildings.org/

Massachusetts State Government. (2014). State budget. Disponible en: http://www.mass.gov/bb/gaa/fy2015/app_15/dpt_15/hldoe.htm

OECD (2016) Programme for International Student Assesment (PISA) results from PISA 2015. Country Note Massachusetts. Disponible en: https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-United-States-MA.pdf

The General Court of the Commonwealth of Massachusetts (2018). Chapter 70: school funds and state aid for public schools. Disponible en: https://malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartI/TitleXII/Chapter70

The Nations Report Card (2015). NAEP Reading and Mathematics 2015 Results. Disponible en: https://www.nationsreportcard.gov/reading_math_2015/#?grade=4

U.S. Department of Education (2016). National Center for Education Statistics, Common Core of Data (CCD), "National Public Education Financial Survey," 2013-14.

BRASIL

Bueno, E.N. y Pergher, C.J. (2017) Analisando a Trajetória dos Fatores de Ponderação Estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016. Fineduca 7, nº 6. http://dx.doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v7-69472

Brazilian Campaign for the Right to Education (2010). Cost of Initial Quality Education per Student: A Brazilian Campaign' proposal for the financing of public quality education for all. http://www.campanhaeducacao.org.br/media/arquivo/publicacoes/CAQi_ingles.pdf

Felicio, F. y Ravaioli, P. (2016). Sistemas de Financiamento da Educação Básica – Casos do Brasil e da Colômbia. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento Interno.

Ministério da Educação (2017a). Sobre o FUNDEB. Disponible en: http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-fundeb

Ministério da Educação (2017b). FUNDEB, perguntas frequentes. Disponible en: http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/perguntas-frequentes-fundeb

Ministério da Educação (2017c) Programa Dinheiro Direto na Escola. Funcionamento. Disponible en: http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/sobre-o-plano-ou-programa/funcionamento

Ministério da Educação (2017d) Programas. Disponible en: http://www.fnde.gov.br/programas?view=default

Ministério da Educação (2017e). Sobre o PNAE. http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae

Ministério da Educação (2008). Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do FUNDEB. Disponible en: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/subsidios_mp_fundeb.pdf

OECD (2016). Results from PISA 2015. Country Note Brazil. Disponible en: https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Brazil.pdf

OECD (2014), Investing in Youth: Brazil, OECD Publishing, Paris. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/9789264208988-en

UNESCO (2015). Education for All 2015 National Review Report: Brazil. Disponible en: http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002300/230021e.pdf

COLOMBIA

Álvarez H. y Piñeros, L.J. (2017). El Sistema General de Participaciones como mecanismo de financiación de la educación básica en Colombia: Balance y perspectivas. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento interno.

Centro de información para la mejora de los aprendizajes (CIMA) (2018). Portal de estadísticas educativas del BID. Disponible en: https://www.iadb.org/es/cima

Cortes, D. (2010), "Do more decentralized local governments do better? An evaluation of the 2001 decentralization reform in Colombia", Universidad del Rosario Faculty of Economics Working Paper, No. 84, 22 June 2010, University of Rosario, http://ssrn.com/abstract=1703543.

DANE (2018). Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-. Disponible en: http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi

Faguet, J.P. and F. Sanchez (2008), "Decentralization's effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia", World Development, Vol. 36/7, pp. 1294-1316, http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.06.021.

Fedesarrollo (2016) Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas e incentivos dirigidos a la excelencia docente y el mejoramiento continuo de la calidad de la educación. Disponible en: http://hdl.handle.net/11445/2919

Felicio, F. y Ravaioli, P. (2016). Sistemas de Financiamento da Educação Básica – Casos do Brasil e da Colômbia. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento Interno.

Garcia Jaramillo, S., D. Maldonado Carrizosa and C. Rodriguez Orgales (2014), "Propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media en Colombia", Cuadernos Fedesarrollo, No. 49, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

Ministerio de Educación (MEN) (2016). Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo. Actualización guía Nº8. Disponible en. https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-357704.html

Ministerio de Educación (MEN) (2015), Proyecto de Modernización de Secretarias de Educación website, Ministerio de Educación Nacional, www.modernizacionsecretarias.gov.co/.

Ministerio de Educación (MEN) (2005), Guía para la presentación propuestas de modificación en las plantas de cargos docentes, directivos docentes y administrativos organizada conjuntamente por la Nación y la entidad territorial, financiada con cargo al Sistema General de Participaciones. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-89939_archivo_pdf.pdf

OECD (2016) Reviews of national policies for Education: Education in Colombia. Disponible en: http://dx.doi.org/10.1787/19900198

Secretaría de educación del distrito de Bogotá (2014) Bogotá D.C. Caracterización sector educativo año 2013. Disponible en: http://hdl.handle.net/123456789/5570

UNESCO-UIS (2015), "Browse by theme: Education", Data Centre, UNESCO Institute for Statistics, www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/BrowseEducation.aspx.

GLOSARIO

ACE Agencia de Calidad de la Educación

ADECO Asignación de desempeño colectivo

ADM Matricula Diara promedio (Carolina del Norte)

AEP Asignación de Excelencia Pedagógica

ATDP Asignación de tramo de desarrollo profesional

ATE Entidad de Apoyo Técnico Educativo

AVDI Asignación variable de desempeño individual

BRP Bonificación de Reconocimiento Profesional

CGR Contraloría General de la República

CNE Consejo Nacional de Educación

CPEIP Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas

CRA Centro de Recursos para el Aprendizaje (bibliotecas escolares)

DAEM Departamento de Educación Municipal

DEPROV Departamento Provincial de Educación

EMTP Educación media técnico profesional

ENLACES Centro de Educación y Tecnología del Ministerio de Educación

FAEP Fondo de Apoyo a la Educación Pública

FICOM Financiamiento compartido

FNDR Fondo Nacional de Desarrollo Regional

FNR Fondo Nacional de Regalías (Colombia)

FONASA Fondo Nacional de Salud

FTE Número de estudiantes equivalente a tiempo completo equivalente (Massachusetts)

FUNDEB Fondo de mantenimiento y desarrollo de la educación básica (Brasil)

GSN Subsidio para las necesidades estudiantiles / Grant for Student Needs (Ontario)

IPC Índice de precios al consumidor

IVE Índice de vulnerabilidad escolar

JEC Jornada Escolar Completa

JUNAEB Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

JUNJI Junta Nacional de Jardines Infantiles

LGE Ley General de Educación

LIE Ley de Inclusión

MINEDUC Ministerio de Educación

NAEP Evaluación nacional de progreso educativo / National Assessment of Educational Progress (Estados Unidos)

NEET Necesidades educativas especiales transitorias

PADEM Plan de Desarrollo Educativo Municipal

PAE Programa de Alimentación Escolar

PDDE Programa Dinero Directo en la Escuela (Brasil)

PIE Programa de Integración Escolar

PISA Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (OCDE)

PME Plan de Mejoramiento Educativo

PNAE Programa Nacional de Alimentación Escolar (Brasil)

PND Sistema de Desarrollo Profesional Docente

PROINFANCIA Programa Nacional para la Reestructuración y Adquisición de Equipos para la Red de Escuelas Públicas de Educación Infantil (Brasil)

PSUBV Particular subvencionado

RBMN Remuneración básica mínima nacional

SAE Subvención Adicional Especial

SENA Servicio Nacional de Aprendizaje (Colombia)

SEP Subvención escolar preferencial (alumnos prioritarios)

SEPA Subvención escolar preferencial (alumnos preferentes)

SEREMI Secretaría Regional Ministerial de Educación

SGE Sistema General de Participaciones (Colombia)

SIE Superintendencia de Educación Escolar

SII Servicio de Impuestos Externos

SIMCE Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa

SLE Servicio Local de Educación

SNAC Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad

SNED Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño

SUBDERE Subsecretaría de Desarrollo Regional

UF Unidad de fomento

UMP Unidad de Mejoramiento Profesional

USE Unidad de subvención escolar

UTM Unidad tributaria mensual

UTP Unidad Técnico Pedagógica

VA Valor por alumno por año (Brasil)