

## OPINIÓN EDUCACIÓN 2020 SOBRE PROYECTO DE LEY QUE AUMENTA LAS SUBVENCIONES DEL ESTADO A LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

### Resumen de opinión

El Proyecto de ley que aumenta las subvenciones del Estado a los establecimientos educacionales propone un aumento de recursos en dos áreas fundamentales:

- 1) Aumento de la subvención preferencial (SEP) para los alumnos prioritarios.
- 2) Aumento de la subvención regular y aumento sustancial de la subvención para pre-kínder y kínder.

La idea de que los recursos para educación son insuficientes es ampliamente compartida por la ciudadanía. En Educación 2020 también creemos fundamental aumentar el gasto en educación para avanzar en calidad, equidad e integración para nuestro sistema educativo. Sin embargo, creemos **IMPRESINDIBLE** que un aumento de recursos considere los siguientes aspectos:

- ✓ **Con respecto a la subvención preferencial:** Educación 2020 cree que es necesario un aumento, pero debe ir acompañado de una **mayor regulación y fiscalización de cómo los municipios gastan los recursos SEP**. Dentro de esto, es necesario monitorear, **evaluar y fiscalizar las Asistencias Técnicas Educativas (ATEs)** que prestan servicios de apoyo a los municipios y establecimientos con subvención preferencial.
- ✓ **Con respecto a la subvención regular:**
  - El total de gasto comprometido por el Gobierno (más allá del proyecto en discusión) asciende a los **USD\$ 6.665 millones**, prácticamente **USD\$ 1.000 millones** menos que nuestras estimaciones.
  - El aumento de recursos no mejorará la calidad educativa si no se cambia la estructura de financiamiento del sistema. El problema más grave tiene que ver con entregar un monto igual por alumno, independiente del tamaño del establecimiento, lo que resulta tremendamente injusto y no logra cubrir los gastos fijos de los establecimientos.
- ✓ Es importante mencionar que a medida que aumenten los recursos para los colegios, **se debiesen reducir tanto el Financiamiento Compartido como el aporte municipal a las escuelas**. Nuestras estimaciones consideran que es el Estado quien asume íntegramente el costo de la Educación Escolar. Además, se debe prohibir la selección en todos los niveles de la Educación Escolar, exigir transparencia en el sistema y controlar la proliferación de establecimientos educacionales, entre otros.

## ARGUMENTOS A LA BASE DE LA OPINIÓN DE EDUCACIÓN 2020

### 1) SOBRE EL AUMENTO DE LA SUBVENCIÓN PREFERENCIAL (SEP) PARA LOS ALUMNOS PRIORITARIOS: NECESIDAD DE REGULACIÓN DEL USO DEL DINERO

El proyecto propone un aumento de un 50% a la subvención de 5° y 6° básico, igualando el monto al que reciben los alumnos de pre-kínder a 4° básico. Además, duplica los aportes destinados a alumnos desde 7° básico a 4° medio, y adelanta en un año la entrada en vigencia de la educación media al régimen SEP, permitiendo a los actuales alumnos de 8° básico tener aportes en 2013.<sup>1</sup>

Estos aumentos significarían un gasto de USD \$258 millones, lo que sumado a la actual inversión del Estado en esta ley (USD\$ 650 millones) llevaría a una inversión total del Estado en Subvención Escolar Preferencial del orden de los USD \$900 millones anuales.

La implementación de la SEP responde a la necesidad de entregar mayores recursos a los alumnos más vulnerables, lo que ha generado resultados positivos en el aprendizaje de estos niños. La evidencia indica que parte importante estos recursos se destinaron a la contratación de Asistencias Técnicas Educativas (ATEs) para el apoyo en el diseño e implementación de planes de mejoramiento, en la gestión y en capacitaciones en diversas áreas, para mejorar las condiciones de aprendizaje (sobre todo para los niños con mayores desafíos socioeducativos) y para fortalecer también la información con la que cuenta la escuela para el proceso escolar (evaluaciones de aprendizaje).

Sin embargo, **existe evidencia en cuanto al mal uso que algunos sostenedores han hecho de estos recursos.** Una parte importante se han destinado a fines distintos a lo que la norma establece y otra parte no pudo ser siquiera auditada, lo que podría estar indicando un uso de estos recursos incluso en áreas que no tienen que ver con educación<sup>2</sup>.

Por este motivo, Educación 2020 cree que el aumento de subvención debe ir acompañado con una mayor regulación y fiscalización de cómo los municipios gastan los recursos SEP. Dentro de esto es necesario monitorear, evaluar y fiscalizar las Asistencias Técnicas Educativas (ATEs) que prestan servicio de apoyo a los municipios y establecimientos con subvención preferencial.

Algunos antecedentes para entender la relevancia del problema son:

- Composición del Registro Nacional de ATE

Hoy en día existen 876 ATEs en el registro autorizado por el Mineduc. El Registro ATE está conformado por personas naturales y jurídicas con sus respectivos servicios, los que son habilitados por el Mineduc, tras una revisión formal de antecedentes. Una vez ingresados al Registro, el Mineduc no cuenta con ningún sistema de monitoreo que permita resguardar el

---

<sup>1</sup> Presentación MINEDUC en el Congreso Nacional. Junio 2012.

<sup>2</sup> Gonzalo Muñoz, "¿Sirve o no sirve la SEP?", en <http://ciperchile.cl/2012/05/31/%C2%BFsirve-o-no-sirve-la-ley-sep/>

cumplimiento de lo inicialmente comprometido por los oferentes, ya sea en cuanto a recursos humanos, características de los servicios que se prometen o cobertura declarada.

- Supervisión e información sobre la calidad de la ATE

Respecto de la calidad de los servicios ofrecidos y contratados, a la fecha **no se ha implementado ningún mecanismo riguroso de evaluación de los mismos**. La Ley SEP señala que en su Reglamento se establecerán con relación a la oferta de ATEs “los mecanismos y organismos responsables de su evaluación y acreditación; el tiempo de duración en el registro y las causales que originan la salida de éste, a fin de asegurar la calidad técnica y especialidad de dichas entidades” (Ley SEP, Art. 30). Por su parte, el Reglamento indica que “el Ministerio de Educación evaluará su desempeño (de las ATEs) mediante la revisión del servicio prestado por éstas a los establecimientos educacionales y los resultados obtenidos por dichos establecimientos. La evaluación deberá realizarse a lo menos cada tres años” (Decreto 235, Ley 20.248. Artículo 32).

De la Ley SEP y su Reglamento se desprende que debiera existir una supervisión e información sobre la calidad de los servicios de ATEs, lo cual de hecho, no ocurre.

La encuesta que responden sostenedores y directores respecto de los servicios de ATE contratados es el único referente público sobre la calidad de los servicios (en base a la cual se elabora un semáforo de calidad). Sin embargo, se trata de una evaluación que no cumple con los requisitos técnicos necesarios para ser la principal fuente de información del sistema: tanto sostenedores como directores han reconocido no contestarla con la seriedad que el sistema requiere y, aunque así fuera, se trata de un cuestionario que no se respalda en evidencia de la implementación del programa.

Desde nuestras conversaciones con distintos actores escolares y con organismos ATEs, algunos de los principales problemas que detectamos son:

- Existen ofertas ATEs que prometen a los establecimientos y DAEM, servicios y logros que no pueden cumplir.
- Las ATEs no son monitoreadas, evaluadas ni fiscalizadas por el gobierno por el impacto de su intervención. Debiera haber una rendición de cuentas y un convenio de desempeño de las ATEs con el ministerio basado en cuanto están ayudando realmente a mejorar los procesos pedagógicos de los profesores y mejorando los aprendizajes de los niños en las comunas donde trabajan.
- Las metas de los planes de mejoramiento SEP están muy desdibujadas. Los supervisores evalúan las metas pero lo hacen de manera muy desigual.
- Las ATEs tienen poca claridad sobre los estándares de calidad educativa que deben lograrse con la intervención.
- No se exige una línea de base del trabajo ATE, que posibilite la evaluación del avance e impacto de la intervención
- Especial cuidado hay que tener con los recursos SEP para Educación Media. La mayor cantidad del dinero irá a colegios Técnico Profesionales. El gobierno debe exigir calidad y experiencia de ATEs que acompañen a estos establecimientos.

El sistema de ATE en su estado actual, opera como un mercado desregulado. Esta situación es paradójica con la centralidad que tiene la ATE en la Ley SEP y en el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media.

## 2) SOBRE EL AUMENTO DE LA SUBVENCIÓN REGULAR Y AUMENTO SUSTANCIAL EN LA SUBVENCIÓN PARA PRE-KÍNDER Y KÍNDER

A nuestro juicio existen dos interrogantes que es necesario realizar para analizar esta propuesta:

- a) ¿El aumento de subvención es suficiente?
- b) ¿Cuál es la estructura de financiamiento más adecuada para entregar los recursos a los establecimientos y sostenedores?

### a) ¿El aumento de subvención regular es suficiente?

Actualmente se invierten **USD\$ 4.935 millones** en subvenciones generales (sin considerar SEP). Esto es: subvención regular, de reforzamiento educativo, asignaciones docentes y subvención de mantención.

El proyecto incrementa el gasto en subvenciones en **USD\$ 320 millones**. De esta forma, el gasto público actual más el gasto público comprometido fijan un total de **USD\$ 5.255 millones**.

En el escenario actual, los datos reflejan que para una gran mayoría de sostenedores los recursos son insuficientes para entregar el servicio educativo que actualmente se entrega. Los recursos, en promedio cubren entre el 60 y el 90% de los gastos del sostenedor.

Nuestra estimación es que el gasto en subvenciones generales debería ascender a los **USD\$ 7.650 millones**. Esto, para financiar<sup>3</sup>:

- Un salario docente más alto (57 UF como promedio) con mayor porcentaje de horas no lectivas (35%).
- Profesionales de apoyo para el trabajo psicopedagógico con los estudiantes.
- Recursos para talleres de reforzamiento para alumnos con mayores dificultades de aprendizaje.
- Programas extraprogramáticos de apoyo al marco curricular y debilidades de aprendizaje.

De esta forma, se requieren **USD\$ 2.395 millones adicionales** para costear los gastos que Educación 2020 estima necesarios para otorgar una educación de calidad en las escuelas urbanas del país.

---

<sup>3</sup> Nuestras estimaciones no incorporan el gasto necesario para mejorar la calidad de la educación TP, educación rural y establecimientos con alumnos con necesidades especiales.

Ahora bien, el Proyecto de Carrera Docente compromete un gasto adicional de **USD\$ 1.400 millones**, es decir, un aumento de un 25% en la subvención de escolaridad, para costear los incrementos salariales y la reducción de horas lectivas en un 5%.

Así, el total de gasto comprometido por el Gobierno (más allá del Proyecto en discusión) asciende a los **USD\$ 6.665 millones**, prácticamente **USD\$ 1.000 millones** menos de nuestras estimaciones.

Finalmente, es importante mencionar que a medida que aumenten los recursos para los colegios, se debiesen reducir tanto el Financiamiento compartido como el aporte municipal a las escuelas. Nuestras estimaciones consideran que es el Estado quien asume íntegramente el costo de la Educación escolar. Además, se debe prohibir la selección en todos los niveles de la Educación Escolar, exigir transparencia en el sistema y controlar la proliferación de establecimientos educacionales, entre otros.

**b) ¿Cuál es la estructura de financiamiento más adecuada para entregar los recursos a los establecimientos y sostenedores?**

Existen importantes **debilidades del sistema de financiamiento**, muchas de las cuales fueron mencionadas por el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

**1. El problema de la subvención por asistencia**

- Tiene limitaciones en contextos de baja densidad poblacional y en zonas donde la asistencia varía por razones no atribuibles a las escuelas. Debido a esto, los alumnos de los cuatro primeros deciles reciben, en promedio, \$7.700 menos al mes, los del octavo decil descuentan \$4.300 y los del noveno cerca de \$3.000 mensuales.
- La mayoría de los costos son fijos en los establecimientos mientras que todo el financiamiento es variable. Lo que es más grave en un escenario de caída de matrícula: en los colegios municipales, el estatuto docente genera costos crecientes (pago por profesores más antiguos) y la subvención cae producto de la caída de la matrícula. Así, el ajuste se realiza a través de mayores aportes municipales transfiriendo las desigualdades territoriales e inter-municipales a la educación.
- Entregar un monto igual por alumno, independiente del tamaño del establecimiento, resulta tremendamente injusto. La tabla a continuación muestra el costo por alumno según tamaño de establecimiento.

Tamaño establecimiento	Costo por Alumno
Tamaño 1 (4 salas)	\$182.000
Tamaño 2 (10 salas)	\$97.000
Tamaño 3 (18 salas)	\$83.000
Tamaño 4 (28 salas)	\$82.000
Tamaño 5 (42 salas)	\$71.000

Fuente: Estimaciones propias en base a los servicios que debiese ofrecer un establecimiento, sin considerar vulnerabilidad.

Este análisis tiene fuertes implicancias:

- A medida que se reduce el tamaño de los establecimientos en el tiempo, proveer educación será cada vez más caro.
- Cuando un estudiante se retira de un colegio, el costo del aula sigue siendo el mismo. El grueso de la reducción en el gasto se materializa sólo cuando la reducción de matrícula es suficiente para reducir el número de cursos y posteriormente para reducir los costos fijos del establecimiento.
- Cuando un estudiante se incorpora a un colegio, el costo del aula sigue siendo el mismo. El grueso del aumento del gasto se materializa sólo cuando el aumento de matrícula es suficiente para aumentar el número de cursos y posteriormente para aumentar los costos fijos del establecimiento.
- Al entregar una subvención pareja por estudiante, los establecimientos de matrícula pequeña, se ven perjudicados en relación a los colegios de matrícula mayor. Sobre todo cuando los colegios con pocos alumnos tienen una infraestructura importante. Esto implica que a medida que se incorporen exigencias sobre estándares de calidad al sistema, los establecimientos más menos alumnos irán más atrás en este proceso por los costos operativos y de mantenimiento que deben enfrentar.
- Como el gasto promedio por alumno en los colegios de baja matrícula es más alto que en los colegios más grandes, al entregar una subvención pareja, el Estado le está entregando menos recursos a los estudiantes que asisten a establecimientos con menor matrícula. Es decir, pensar que una subvención pareja por alumno es equitativo es una falacia.

Todo lo anterior, se debe a que la unidad de costo relevante para los colegios es el aula, no los alumnos, tal como reconoce el estudio que el Mineduc<sup>4</sup> ha publicado recientemente.

Frente a estos problemas, Educación 2020 propone una estructura de financiamiento que refleje la estructura de costos de los establecimientos. Por ejemplo, una que tenga tres mecanismos de entrega de recursos, tanto para el sector público como el privado. Nuestra propuesta busca sincerar que el costo de proveer educación tiene tres niveles:

1. Un **financiamiento por aula** que dependerá del nivel de enseñanza y de sus características territoriales. Este debe cubrir los costos por aula, como el salario de los docentes y de otros profesionales. Debe diferenciar por tipo de aula: preescolar, primaria, secundaria, y en 3° y 4° medio, científico humanista y técnica. Este es proporcionalmente el ítem más importante. En nuestra estimación, el gasto por aula es de unos \$2.100.000 mensuales.
2. Un segundo **financiamiento proporcional al número de aulas** para cubrir los costos del establecimiento del equipo directivo y otros costos de administración y mantención. Este financiamiento busca sincerar que los costos de gestión y administración dependen del tamaño de la escuela. Nuestra estimación: para un establecimiento de 300 alumnos este

---

<sup>4</sup> Hacia la Medición de una Educación de Calidad, Centro de Estudios Mineduc.

gasto es del orden de los \$11 millones, para un establecimiento de 600 alumnos es de \$16 millones y para uno de 1.700 alumnos es de \$38 millones.

3. Un **financiamiento por estudiante según rangos de asistencia** para no desincentivar la preocupación por este tema en las escuelas. Si la asistencia es, por ejemplo, menor a 80%, la escuela recibe un castigo dejando de percibir una parte de los recursos establecidos por estudiante. Si la asistencia es entre 80 y 95% (como la gran mayoría de las escuelas), recibe todas las subvenciones por estudiante y, por último, si la asistencia es sobre 95%, obtiene un premio.

Los montos no consideran los gastos del sostenedor ni el pago por los inmuebles, los que debiesen tener un trato especial. El financiamiento del sostenedor debiese otorgarse directamente mediante convenios de desempeño que estén alineados con los programas de desarrollo y mejoramiento de los establecimientos y comuna. Tanto los recursos como el mecanismo de entrega, deben asegurar un estándar de calidad en todos los sostenedores públicos.

#### Problemas con estructura de copago

- **Favorece la selección de los estudiantes** con mejor rendimiento como mecanismo para mejorar los resultados promedio del establecimiento, por lo que puede incentivar no sólo la selección, sino que también la expulsión, que están permitidas en Chile. Se debe considerar que esto favorece a la escuela que selecciona, pero no mejora los rendimientos promedio del sistema, sino que además segrega a los estudiantes.
- El financiamiento compartido introduce diferencias en los recursos totales disponibles por alumno en el sistema escolar, los que se relacionan inversamente con el nivel socioeconómico de las familias. Este es uno de los **factores más segregadores** de nuestro sistema educativo y su eliminación debiese ser un objetivo inmediato.

Por lo anterior, resulta evidente la necesidad de realizar mayores esfuerzos para financiar una verdadera reforma educativa y reestructurar la forma en la que se entregan los recursos.