

*acción***Educar**

Proyecto de ley que extiende y moderniza la Subvención Escolar Preferencial (Boletín 12.979-04)

Tania Villarroel
Investigadora Acción Educar

Comisión de Educación
Cámara de Diputados
Diciembre 2019

1. Panorama Subvenciones

- Ley de Subvenciones
- Ley SEP actual

2. Ejes del Proyecto

- Flexibilización Uso de Recursos
- Aumento de Cobertura
- Desburocratización

3. Conclusiones

1. Panorama Subvenciones

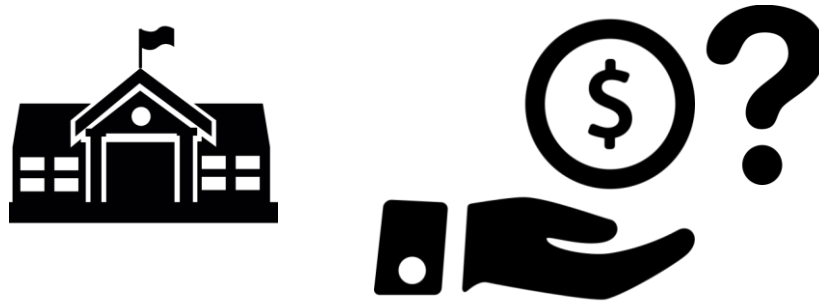
- Ley de Subvenciones
- Ley SEP actual

2. Ejes del Proyecto

- Flexibilización Uso de Recursos
- Aumento de Cobertura
- Desburocratización

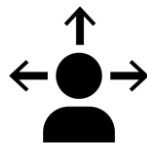
3. Conclusiones

1. Panorama subvenciones



Financiamiento basado en fórmulas: utilizado en distintos países (OCDE, 2012)

$$A * X + B * X + C * X + D * X = \$$$









1. Panorama subvenciones

- En 1920 se dicta la Ley N°3654, que otorga una subvención por alumno a establecimientos públicos y privados gratuitos, calculada sobre la asistencia promedio.
- El financiamiento escolar fue objeto de numerosas reformas entre 1951 y 1996.
- En 1998 se dicta el DFL N°2 del Ministerio de Educación, actual Ley de Subvenciones.
 - El sistema se basa en una Subvención General por alumno, calculada sobre la asistencia promedio de los últimos tres meses.
 - Ha sido reformada para incorporar diversas subvenciones especiales.

1. Panorama subvenciones

Subvención en establecimiento JEC para alumnos de 4 básico (incluyendo el factor Ley 19.933 para remuneraciones a docentes).

| | Subvención | Monto (USE = 25.440,361) | Monto (\$) |
|--|--|---|--|
|  | Subvención general – Gasto en Fines Educativos | 2,99777 | \$76.264 |
|  | SEP – Gasto en PME | 2,0328 / 1,0328 Concentración: 0,118 a 0,302 | \$51.715 / \$25.858 \$3.002 a \$7.683 |
|  | Localidad – Escuelas rurales. | Multiplica subvención general por 2,1 a 1,0165 de 1 a 90 alumnos. | \$83.890 a \$1.258 extra |
|  | Ruralidad – Menos de 17 alumnos | 61,10443 subvención base | \$1.554.519 |
|  | Desempeño de Excelencia – Gasto en profesionales de la educación | 0,0768 mensual por alumno | \$1.954 |
|  | Aporte Gratuidad | 0,45 mensual por alumno | \$11.448 |

1. Panorama Subvenciones

Ley SEP: funcionamiento actual

- Recursos

- Aumenta subvención en 68% para alumnos prioritarios y 34% para alumnos preferentes. Subvención por concentración de alumnos prioritarios aumenta hasta en un 10% la subvención.
- Se deben administrar en cuentas separadas y rendir independiente de la Subvención General.
- Debe destinarse a implementar PME.

- Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa. Participación voluntaria, se obliga a:

- Eliminar copago para alumnos prioritarios.
- Eliminar selección.
- Cumplir el Plan de Mejoramiento Educativo (PME).

- Ordenación. Arriesga cierre por mal desempeño.

1. Panorama Subvenciones

Ley SEP: funcionamiento actual

- Recursos

- Aumenta subvención en 68% para alumnos prioritarios y 34% para alumnos preferentes. Subvención por concentración de alumnos prioritarios aumenta hasta en un 10% la subvención.
- Se deben administrar en cuentas separadas y rendir independiente de la Subvención General.
- Debe destinarse a implementar PME.

- Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa. Participación voluntaria, se obliga a:

- ~~-Eliminar copago para alumnos prioritarios.~~
- ~~-Eliminar selección.~~
- ~~-Cumplir el Plan de Mejoramiento Educativo (PME).~~

- ~~Ordenación. Arriesga cierre por mal desempeño.~~

1. Panorama Subvenciones

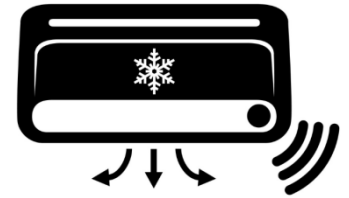
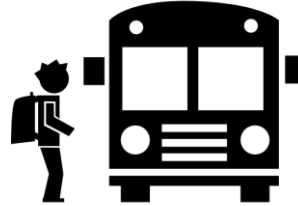
- Ley de Subvenciones
- Ley SEP actual

2. Ejes del Proyecto

- Flexibilización Uso de Recursos
- Aumento de Cobertura
- Desburocratización

3. Conclusiones

2.1 Flexibilización uso de recursos



¿Quién está en mejor posición para decidir?



Gobierno Central



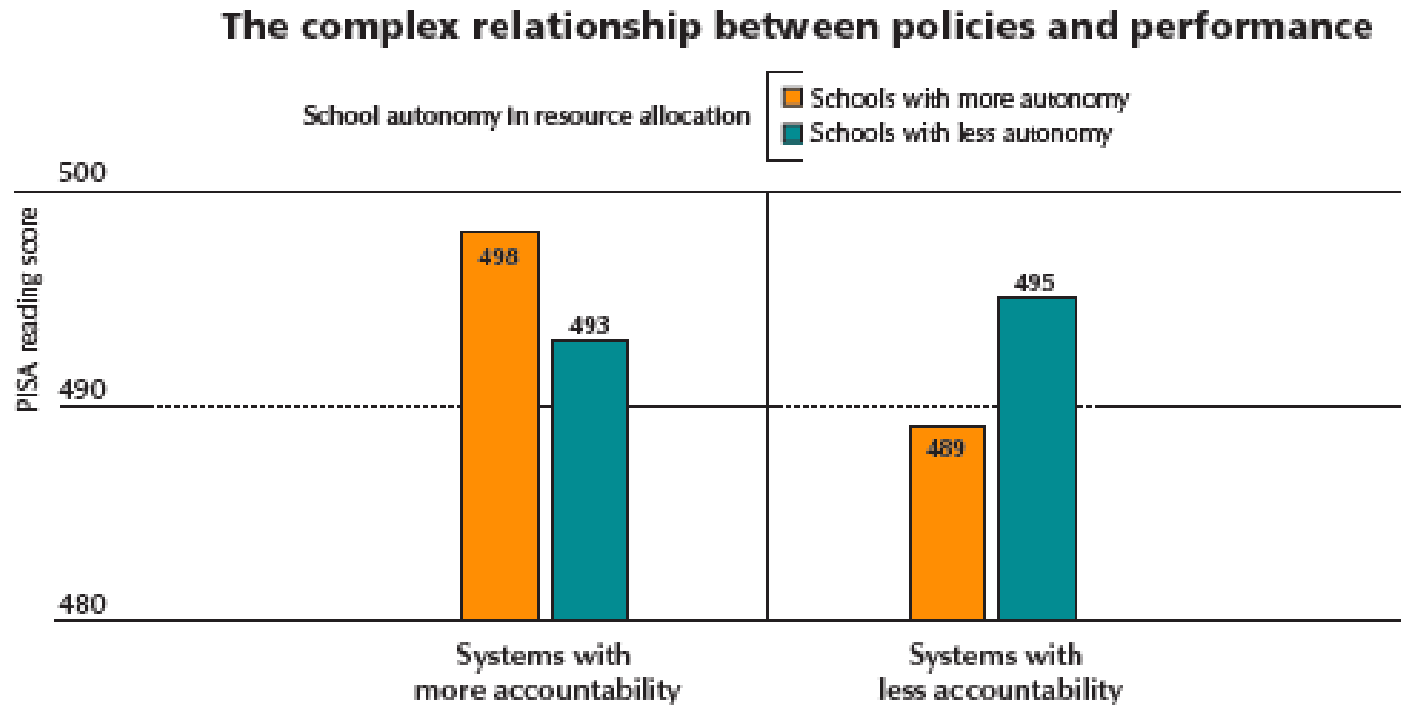
Sostenedor

2.1 Flexibilización uso de recursos

| Gobierno Central | Sostenedor |
|---|--|
| Recursos se utilizan en lo planificado por quien diseñó la política pública (desarrollo pedagógico) | Utilización de recursos se adapta a las necesidades particulares de cada escuela |
| | Disminuye incertidumbre para la escuela |
| | Disminuye riesgo de Gastos No Aceptados |

“La mayoría de los países que utilizan subvención basada en fórmula también delegan un amplio espectro de decisiones a sus escuelas.”
(OCDE, 2012)

2.1 Flexibilización uso de recursos



Fuente: PISA IN FOCUS 2011/9

“Autonomía y rendición de cuentas van juntas: mayor autonomía en decisiones respecto currículo, evaluación y asignación de recursos tiende a estar asociado con mejor rendimiento de los estudiantes, particularmente, cuando las escuelas operan en una cultura de responsabilidad (accountability).” (PISA IN FOCUS 2011/9)

2.1 Flexibilización uso de recursos

¿En qué se puede gastar la SEP?

- Gasto en implementación del PME (art. 6°).
- Prohibición de gasto en normal funcionamiento o finalidad de otra subvención especial.
- Las subvenciones generan un déficit de un 18% en establecimientos públicos y un 20% en particular subvencionados.

Cuadro 3.6: Transferencias promedio a establecimientos escolares por estudiante según dependencia administrativa, 2012

| Tipo de aporte | Municipal | | Particular subvencionado | |
|---------------------------|------------------|------------|--------------------------|------------|
| | \$ | % | \$ | % |
| Subvenciones | 865.504 | 82 | 799.459 | 80 |
| Aporte Mineduc | 73.563 | 7 | - | - |
| Aporte Municipal | 114.709 | 11 | - | - |
| Financiamiento Compartido | 1.184 | 0 | 139.765 | 14 |
| Otros ingresos* | - | 0 | 65.760 | 7 |
| Total | 1.054.960 | 100 | 1.004.984 | 100 |

Fuente: Reporte Nacional de Chile: Revisión OCDE para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas, Centro de Estudios MINEDUC División de Planificación y Presupuesto (2016)

2.1 Flexibilización uso de recursos

Un 35% de la SEP quedó sin ejecutar

Un 33% de lo ejecutado no se adecuaba a los fines

(Informe Contraloría, 2012)

Cuadro 3.6: Transferencias promedio a establecimientos escolares por estudiante según dependencia administrativa, 2012

| Tipo de aporte | Municipal | | Particular subvencionado | |
|---------------------------|------------------|------------|--------------------------|------------|
| | \$ | % | \$ | % |
| Subvenciones | 865.504 | 82 | 799.459 | 80 |
| Aporte Mineduc | 73.563 | 7 | - | - |
| Aporte Municipal | 114.709 | 11 | - | - |
| Financiamiento Compartido | 1.184 | 0 | 139.765 | 14 |
| Otros ingresos* | - | 0 | 65.760 | 7 |
| Total | 1.054.960 | 100 | 1.004.984 | 100 |

Fuente: Reporte Nacional de Chile: Revisión OCDE para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas, Centro de Estudios MINEDUC División de Planificación y Presupuesto (2016)

2.1 Flexibilización uso de recursos

- Decisiones de la Superintendencia sobre Gastos No Aceptados:
 - Inversión en renta fija está permitida solo si es el último año del Convenio y se utiliza al año inmediatamente posterior (49/2019).
 - Adquirir software o hardware para administración está permitido solo si está relacionado con el PME. Es gasto No Aceptado la compra de mobiliario que se requiera para el reconocimiento oficial (47/2018 – 41/2018).
 - Climatización básica y combustible. Solo está permitida la que va más allá de lo exigido para el reconocimiento oficial y en ningún caso combustible para ella (45/2018).
 - Compra de vehículos o arriendo de transporte permanente solo está permitido si no se obtuvo financiamiento por TER o para solventar la diferencia, quienes lo contrataron siguiendo el manual Mineduc que contenía un criterio distinto a la Superintendencia, o en caso de ruralidad extrema (42/2018 – 22/2016).
 - Publicidad no está permitido, aunque se trate de parte de un plan para mejorar la identificación de los alumnos con el establecimiento, cuestión que la evidencia muestra que tiene efectos positivos (Bellei et al, 2014) (19/2015).
 - Indemnizaciones. Solo si los trabajadores trabajan para el PME y en la proporción que trabajan para ello (5/2014).

2.1 Flexibilización uso de recursos

“*¿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 (Sostenedor Municipal, 3) (BID, 2018)*

”

2.1 Flexibilización uso de recursos

- Proyecto de Ley elimina requisito de destinar recursos al PME.
- Iguala Subvención SEP a Subvención General: se debe gastar en fines educativos.
- Fines Educativos:
 - Remuneraciones
 - Administración
 - Adquisición de servicios, materiales e insumos
 - Inversión en activos financieros y no financieros
 - Gastos mantención y reparación
 - Gastos para mejora de calidad y proyecto educativo
- Efecto positivo en PME como herramienta de planificación estratégica (Agencia, 2017)

2.2 Aumento cobertura

- La Ley SEP tuvo un efecto positivo en rendimiento (Mizala y Torche, 2013; Correa et al, 2014).
- Actualmente 700 escuelas no han firmado el Convenio, 200.000 estudiantes prioritarios y preferentes no reciben la subvención (Mensaje).
 - En 2013 un 40% de los establecimientos no habían adscrito a la SEP (Elacqua, 2013).
- La voluntariedad afecta la reducción de la segregación.
 - “Parte de los estudiantes de familias de mayor NSE están retirándose no solo de los colegios municipales sino que ahora de los particulares subvencionados con SEP, lo cual es factible que suceda debido a que es voluntaria la firma de la SEP y no obligatoria para todas las escuelas con financiamiento compartido” (Valenzuela, 2015).

2.2 Aumento cobertura

Soluciones propuestas por el Proyecto:

- Proyecto de Ley propone eliminar el Convenio, de manera que todos los establecimientos que reciben subvención estatal reciban la SEP.
- La SEP alcanzaría a aquellos estudiantes prioritarios y preferentes a los que no llegaba.
- Cambios legislativos posteriores a la Ley SEP provocaron que los establecimientos educacionales no SEP tengan que cumplir con los requisitos del Convenio de todas formas.
- Transitoriedad permite a los establecimientos que aún tienen financiamiento compartido, recibir la SEP cuando dejen de hacerlo.

2.3 Desburocratización

- Simplificar las fórmulas mejora la transparencia y rendición de cuentas.
 - La complejidad de las fórmulas tienen un costo en transparencia y en *accountability*. Es más complejo de fiscalizar (OCDE, 2012).
- Los directores utilizan una gran parte de su tiempo en labores administrativas.
- Problemas de la actual Ley SEP:
 - La doble rendición de cuentas desgasta a los sostenedores y directores.
 - Existen distintos criterios entre organismos fiscalizadores (BID, 2018).
 - Sostenedores más capacitados pueden hacer una mejor gestión de sus recursos (BID, 2018).

2.3 Desburocratización

Soluciones propuestas por el Proyecto:

- Rendición única de cuentas.
- Aplicación de los criterios de la Subvención General a la SEP.

1. Panorama Subvenciones

- Ley de Subvenciones
- Ley SEP actual

2. Ejes del Proyecto

- Flexibilización Uso de Recursos
- Aumento de Cobertura
- Desburocratización

3. Conclusiones

3. Conclusiones

Sugerencias

- No queda claro si será obligatorio para todos los establecimientos contar con un PME.
 - El Mensaje señala que será obligatorio para los establecimientos de desempeño insuficiente y medio-bajo.
 - La Ley N°20.529 señala que deberán contar con PME solo los establecimientos que sean evaluados por la Agencia.
 - Incluso existiendo espacio para mejoras en la implementación del PME, éste ha tenido efectos positivos (Mizala y Torche, 2013).
 - Podría ser obligatorio para todos los establecimientos que reciban subvención.

3. Conclusiones

Sugerencias

- Si el PME se hiciera obligatorio para todos los establecimientos subvencionados se recomienda tener en consideración que:
 - Debe propenderse a la simplificación y coordinación de todos los planes y herramientas de gestión que existen en el sistema.
 - Es positivo que la regulación pormenorizada del PME quede para un Reglamento, de manera de dar libertad a aquellos establecimientos que utilizan formatos diferentes.
 - Es positivo dejar constancia respecto de que la redacción del Proyecto de Ley (“deberán considerar como antecedente” art. 23 bis Ley 20.529), no implica que las recomendaciones de la Agencia serán obligatorias para los establecimientos, ya que si así fuera se desnaturalizaría el objetivo del organismo.

3. Conclusiones

Sugerencias

- Aumentar la participación de la escuela en la asignación de recursos.
 - El sostenedor es quien recibe la SEP y la distribuye. Sin embargo, los equipos directivos de las escuelas tienen una sensibilidad aun mayor respecto de sus necesidades específicas.
 - El 3,3% de los directores de establecimientos públicos reporta tener alta incidencia en “definir el presupuesto anual del establecimiento”, un 9,2% en “gastar recursos aprobados” y un 10% en “inversiones en infraestructura y equipamiento” (CEPPE, 2010).

3. Conclusiones

- El Proyecto va en la dirección correcta ya que ataca los principales problemas de la SEP.
- Las soluciones propuestas están acorde a la evidencia en términos de mayor autonomía, *accountability* y simplificación de la rendición de cuentas.
- Testimonios de sostenedores están en línea con lo propuesto por la iniciativa.

Bibliografía

- Agencia de Calidad de la Educación (2017). Panorama De La Gestión Escolar ¿Cómo avanzamos en calidad en las escuelas que más apoyo requieren? Primer informe 2014 – 2015.
- Bellei, C., Valenzuela, J.P., Vanni, X. Contreras, D. (2014). Lo aprendí en la escuela ¿Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar?
- BID (2018). Financiamiento de la Educación en Chile. Informe Final.
- Burns, T., F. Köster and M. Fuster (2016), *Education Governance in Action: Lessons from Case Studies*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262829-en>
- CEPPE (2010). Liderazgo Directivo y Calidad de la Educación en Chile.
- Correa, J., Parro, F. y Reyes, L. (2014). "The Effects of Vouchers on School Results: Evidence from Chile's Targeted Voucher Program," *Journal of Human Capital* 8, no. 4 (Winter 2014): 351-398. <https://doi.org/10.1086/679282>
- Elacqua, G. y Santos, H. (2013). Preferencias reveladas de los proveedores de educación privada en ChileEl caso de la Ley de Subvención Escolar Preferencial. *Gestión y Política Pública* 85, V. XXII, N°1, 1er semestre, 2013 (85-129)
- Mizala, A. y Torche, F. (2013). ¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos? *Espacio Público*. Documento de referencia N°09.
- OCDE (2012). Fazekas. M. *School Funding Formulas - Review Of Main Characteristics And Impacts* OECD. Education Working Paper No. 74.
- Valenzuela, J., Villarroel, G., & Villalobos, C.(2013). Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación. *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 50(2), 113-131.

*acción***Educ**ar

www.accioneducar.cl

 [@Accioneducar](https://twitter.com/Accioneducar)