

Financiamiento de la educación escolar en Chile

1. Introducción

Durante la historia, la mayoría de los estados del mundo ha implementado, de alguna u otra manera, formas de financiamiento público para la educación escolar. El objetivo de este informe es mostrar la evolución y funcionamiento del financiamiento estatal de la educación escolar, en el caso chileno. Esto incluye no sólo las observaciones empíricas que tal investigación demanda, sino también una discusión sobre los nudos críticos y oportunidades que el sistema presenta en la actualidad.

Desde que Chile se constituyó como República, existen registros del financiamiento estatal destinado a la educación escolar. Esto ha ocurrido tanto en la temprana creación y financiamiento de escuelas normales y superiores, eventualmente mandatada por la Ley de Instrucción Primaria (1860), como con los aportes fiscales a proyectos privados, inicialmente más escasos (Ossa, 2007) y luego sistematizados en la Ley de Educación Primaria Obligatoria de 1920, como aportes por alumno de asistencia media, con la restricción adicional de una asistencia mínima para recibir la subvención (artículo 68). El desarrollo histórico del financiamiento estatal de la educación escolar chilena ha cumplido con ciertas características que se mantienen hasta la actualidad: la vocación de cobertura creciente, el apoyo financiero a la provisión mixta y la asignación de recursos con criterios de demanda o matrícula.

El presente informe considera como subvención escolar el conjunto de recursos fiscales que se destinan a financiar, parcial o totalmente, la operación de los establecimientos educacionales en los niveles de enseñanza obligatorios para niños, niñas y adolescentes. Las siguientes secciones explicarán el funcionamiento del sistema de subvenciones actual en Chile, caracterizando empíricamente la distribución de los recursos fiscales e identificando, en lo posible, los principales desafíos para el futuro de la educación en Chile.

2. Sistema de subvenciones escolares chileno

2.1. Funcionamiento del sistema

El sistema de subvenciones contiene **dos tipos de financiamiento**. El primero y predominante es dirigido a la **demanda**, entregándose de acuerdo con la matrícula y, en la mayoría de las ocasiones, siendo ajustado por la asistencia efectiva de los estudiantes a clases. El segundo es dirigido a la **oferta** educativa, entregándose a través de convenios o fondos concursables a determinados tipos de establecimientos.

Se identifican tres tipos de subvenciones a la demanda destinadas a financiar la operación de los establecimientos educacionales: (i) la **subvención general**, que varía según el nivel, modalidad, ubicación geográfica y tipo de enseñanza del establecimiento en que estudia el alumno; (ii) las **subvenciones especiales**, dirigidas a atender situaciones propias de ciertos estudiantes y establecimientos; y (iii) la **subvención escolar preferencial**, dirigida a apoyar el mejoramiento de los establecimientos con alta concentración de estudiantes en vulnerabilidad socioeconómica.

Existen diferencias conceptuales entre los tipos de subvenciones a la demanda mencionados. La subvención general corresponde a un *cuasi-voucher*, toda vez que se entrega por cada uno de los estudiantes del sistema, pero a través de una transferencia al establecimiento¹. Al mismo tiempo, determinadas reglas, como el piso mínimo de la subvención, los incrementos especiales y los factores de ajuste por zona fiscal, modifican la subvención general de tal manera que el mecanismo de asignación toma en cuenta las particularidades de la oferta, sin dejar de lado la incidencia de la demanda. Las subvenciones especiales, por su alcance y destino, son dirigidas a ciertos estudiantes y establecimientos. Un ejemplo de ello es la subvención pro-retención, que es entregada sólo por los estudiantes de familias de muy bajos recursos que permanecen, de un año a otro, en el establecimiento. La subvención escolar preferencial, en tercer lugar, corresponde, parcialmente, a una medida denominada *public assistance*: un *cuasi-voucher* que crece de acuerdo con la concentración de estudiantes vulnerables en la escuela.

Las subvenciones a la oferta, por otro lado, están dirigidas a ciertos establecimientos del sistema y su determinación se conduce generalmente por convenios entre la autoridad administrativa y el sostenedor. Algunas son excepcionales y dirigidas a la excelencia académica de los establecimientos, sin distinguir por dependencia administrativa. Otras apuntan directamente a sostener establecimientos de dependencia pública (e.g. el Fondo de Apoyo a la Educación Pública, o FAEP).

A continuación, se describe cada una de las subvenciones a la operación de los establecimientos: su marco legal, su aplicación y sus montos.

2.2. Subvenciones a la demanda

Las subvenciones a la demanda están reguladas por la Ley de Subvenciones (DFL N° 2/1998, del Ministerio de Educación) y por la Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley N° 20.248).

Subvención general. La subvención general (en la ley, denominada *subvención a la educación gratuita*²) tiene tres componentes: (i) la subvención general de escolaridad, entregada a cada uno de los estudiantes del sistema, que difiere en su monto por nivel, modalidad y jornada (artículo 9); (ii) los incrementos a la subvención general, que se entregan de acuerdo con las necesidades especiales del estudiante, la zona fiscal del establecimiento y la ruralidad (artículos 9 bis, 11 y 12); y (iii) los pisos de subvención mínima, que aplican tanto a las escuelas rurales con menos de 17 matriculados (artículo 12, i. 4) como a las aulas hospitalarias, cárceles y recintos del Sename (artículo 9 ter). La Tabla N° 1 resume cada componente y los factores que determinan el monto a asignar.

Tabla N° 1:

Componentes y factores de la subvención general

¹ Existe la creencia de que en Chile el sistema de financiamiento está conformado por *vouchers*. Esto es conceptual y empíricamente incorrecto, por las causas que se explican en este documento.

² Esto responde a que, originalmente, existían subvenciones dirigidas a los establecimientos con financiamiento compartido por parte de los apoderados. Este tipo de establecimientos está en transición a desaparecer, después de la promulgación de la Ley de Inclusión Escolar.

Componente de la subvención general	Factores que la determinan
Subvención general de escolaridad	Nivel de enseñanza Modalidad de enseñanza Jornada Escolar Completa (JEC) Especialidad Técnico-Profesional
Incrementos a la subvención general	Necesidades educativas especiales (NEE) Zona fiscal del establecimiento Ruralidad del establecimiento Jornada Escolar Completa (JEC)
Pisos de subvención mínima	Ruralidad del establecimiento (menos de 17 alumnos) Aulas hospitalarias Aulas en cárceles Aulas Sename Jornada Escolar Completa (JEC)

Nota: elaboración propia a partir de DFL 2/1998.

La subvención general es paga en forma mensual, multiplicando el valor unitario por alumno por la asistencia promedio del curso respectivo observada en los tres meses anteriores. En el caso de marzo, abril y mayo, se considerarán ciertos meses, de acuerdo con la Tabla N° 2.

Tabla N° 2:

Meses de asistencia considerados para el cálculo de la subvención general

Mes	Meses de asistencia considerados
Marzo	Octubre, noviembre, diciembre (año anterior)
Abril	Marzo
Mayo	Marzo, abril
Junio y siguientes	Tres meses anteriores (mismo año)

Nota: elaboración propia a partir de DFL 2/1998.

Llegado el mes de junio, el pago de la subvención se reliquidará para los tres meses anteriores, considerando como asistencia promedio la del trimestre marzo-mayo.

Las subvenciones, incrementos y pisos asociados a la subvención general son los siguientes:

- (1) *Subvención general por alumno, según nivel, modalidad y jornada (artículo 9). Las modalidades reciben distintos montos por nivel y jornada:*

Modalidad	Nivel	Monto (USE)	
		Sin JEC	Con JEC
Parvularia	NT1	2,50453	2,50453
	NT2	2,50453	2,50453
General Básica	1° a 2°	2,22070	2,22070
	3° a 6°	2,22070	2,99777
	7° a 8°	2,39102	2,99777
Especial diferencial	Todos	7,06040	8,81320
NEE transitorias	Todos	6,01213	7,53601
Media humanístico-científica	Todos	2,65524	3,54718
Media técnico-profesional agrícola marítima	Todos	3,82100	4,70540
Media técnico-profesional industrial	Todos	3,03298	3,73210

Media técnico-profesional comercial y técnica	Todos	2,74483	3,54718
---	-------	---------	---------

(2) *Incremento de la subvención por ciertas necesidades educativas especiales (artículo 9 bis).*

Los establecimientos de educación especial diferencial que atienden ciertas necesidades en cursos de no más de ocho alumnos, tienen derecho a un incremento sobre la subvención recibida, por estudiante:

Modalidad	Nivel	Monto (USE)	
		Sin JEC	Con JEC
Educación especial (incremento)	Todos	4,00	4,51

(3) *Subvención mínima para aulas hospitalarias, dependientes de recintos hospitalarios, escuelas cárceles y en recintos del Sename (artículo 9 ter).* La subvención general mensual total de estos establecimientos debe ser de mínimo 61,10443 USE.

(4) *Incremento de subvención por zona.* Se incrementa el valor unitario de la subvención general y de internado, en el porcentaje de asignación de zona establecido para el sector fiscal.

(5) *Incremento de subvención rural.* El valor unitario subvencionado por alumno, en los establecimientos rurales, se multiplicará por un factor que es inversamente proporcional al número de alumnos y que varía desde 2,1 hasta 1,0165 (desde 1 hasta 90 alumnos, respectivamente).

(6) *Subvención mínima para establecimientos rurales.* Los establecimientos rurales de menos de 17 alumnos y ubicados en aislamiento geográfico extremo recibirán mínimo 61,10443 por concepto de la subvención mensual, si no tienen jornada escolar completa diurna. Si tienen jornada escolar completa diurna, el monto mínimo será de 75,51964.

Subvenciones especiales. Las subvenciones especiales son montos adicionales transferidos a algunos establecimientos, que responden a situaciones específicas. Las reglas y montos de asignación se detallan a continuación:

(1) *Subvención diaria por internado.* El monto por cada estudiante internado en un establecimiento será determinado anualmente por el Ministerio de Educación y no inferior a 0,1563 USE diarias. En los meses no académicos el monto mensual será igual a un 20% del promedio mensual de los meses del año escolar inmediatamente anterior.

(2) *Subvención anual de apoyo al mantenimiento.* Se otorga para el mantenimiento de los establecimientos educacionales que reciben la subvención general.

Modalidad	Nivel	Monto (USE)
Parvularia	NT1	0,5177
	NT2	0,5177
General Básica	1° a 2°	0,5177
	3° a 6°	0,5177
	7° a 8°	0,5177
Especial diferencial	Todos	1,5674
NEE transitorias	Todos	1,5674
Media humanístico-científica	Todos	0,5791

Media técnico-profesional agrícola marítima	Todos	0,8688
Media técnico-profesional industrial	Todos	0,6730
Media técnico-profesional comercial y técnica	Todos	0,6014
Internado	Todos	1,8019

La subvención se multiplica por la asistencia media del curso en el año anterior, excepto en el caso del internado, donde se multiplica por la matrícula interna.

- (3) *Subvención de refuerzo educativo.* Se paga, por hora de clases efectivamente realizadas, un total de 0,019 USE, multiplicado por el número de alumnos, a aquellos establecimientos que efectúen actividades reforzamiento y apoyo a aquellos estudiantes con rendimiento deficiente.
- (4) *Subvención por desempeño de excelencia.* Monto mensual por alumno de 0,0678 USE, entregado trimestralmente a los sostenedores de establecimientos de excelente desempeño. Esta subvención se destina integralmente a los profesionales de la educación del establecimiento. Se calcula con el mecanismo del artículo 11 y los factores de ruralidad.
- (5) *Subvención para establecimientos administrados conforme al decreto 3.166.* Además del monto definido en el convenio entre el Fisco y los establecimientos de administración delegada, estos reciben la subvención general por la diferencia entre la matrícula actual y 1,05 veces la observada en el mes de abril de 1996, multiplicando por la asistencia media de los tres meses anteriores, con el mecanismo del artículo 11.
- (6) *Subvención educacional pro-retención.* Se paga un monto por cada estudiante de familia indigente que avance de curso.

Curso	Monto original (reajustado igual a USE post 2005)
7° y 8° año de básica	\$50.000
I° y II° medio	\$80.000
III° y IV° medio	\$100.000
Egresados de IV° medio	\$120.000

- (7) *Aporte por gratuidad.* Los establecimientos educacionales gratuitos y sin fines de lucro, adscritos a la subvención escolar preferencial de la ley N° 20.248, recibirán un monto mensual de 0,45 USE por estudiante, multiplicado por la asistencia media de los tres meses anteriores (al igual que el artículo 11).
- (8) *Subvención de aumento de remuneraciones del personal no docente (artículo 5° transitorio).* Se calcula con el mecanismo del artículo 13 (asistencia media), con los incrementos de zona del artículo 11 y el factor de ruralidad. Todo lo percibido por esta subvención debe ser destinado al aumento de las remuneraciones del personal no docente.

Modalidad	Monto USE
Parvularia, básica y media	0,0269
Especial diferencial	0,0813
NEE de carácter transitorio	0,0813

Subvención escolar preferencial. La subvención escolar preferencial (SEP) Beneficia a los estudiantes prioritarios (condición de mayor vulnerabilidad socioeconómica) y preferentes (80% más vulnerable del país). Los establecimientos deben suscribir un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa (CIOEE) con el Ministerio de Educación; presentar un Plan de Mejoramiento Educativo (PME). La SEP está conformada por tres componentes, detallados en la Tabla N° 3.

Tabla N° 3:

Componentes, beneficiarios y montos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP)

Componente	Categoría del establecimiento	Estudiante	Valor unitario				Factor
			NT1 a 4° básico	5° y 6° básico	7° y 8° básico	I° a IV° medio	
Base	Autónomo (alto)	Prioritario	2,0328	2,0328	1,3548	1,3548	Asistencia media trimestre de los beneficiarios
		Preferente	1,0164	1,0164	0,6774	0,6774	
	Emergente (medio alto y medio bajo)	Prioritario	1,0164	1,0164	0,6774	0,6774	
		Preferente	0,5082	0,5082	0,3387	0,3387	
Subvención por concentración	60% o más de prioritarios	Prioritario	0,302	0,302	0,202	0,202	Asistencia media trimestre de los matriculados
	Entre 45% y menos de 60%		0,269	0,269	0,179	0,179	
	Entre 30% y menos de 45%		0,202	0,202	0,202	0,134	
	Entre 15% y menos de 30%		0,118	0,118	0,078	0,078	
Aporte adicional	Emergente (medio alto y medio bajo)	Prioritario	1,0164	1,0164	0,6774	0,6774	Unitario
		Preferente	0,5082	0,5082	0,3387	0,3387	
	En recuperación (bajo)	Prioritario	2,0328	2,0328	2,0328	1,3548	
		Preferente	1,0164	1,0164	1,0164	0,6774	

Nota: elaboración propia a partir de la Ley N° 20.248.

2.3. Subvenciones a la oferta

Las subvenciones entregadas por los distintos organismos del Estado de Chile a la oferta educativa pueden desglosarse, de acuerdo con el Presupuesto nacional de 2022, de la forma detallada en la Tabla N° 4.

Tabla N° 4:

Subvenciones a la oferta educativa y presupuesto nacional 2022

Programa	Origen	EE potenciales beneficiarios	Acceso	Presupuesto ³ (M\$)
Liceos Bicentenario de Excelencia	Subsecretaría de Educación	Reciben subvención	Convenio	2.458.611
Transporte Escolar Rural		Reciben subvención	Fondo concursable	1.468.148
Apoyo al deporte y a la recreación		CAD, SLEP y municipales	FFCC y convenios	1.627.241
		Reciben subvención	FFCC y convenios	202.723
Cumplimiento Convenio DL 3.166		CAD	Convenio	70.851.201
Hogares estudiantiles	JUNAEB	Hogares JUNAEB	Excepcional	796.672

³ Al año 2022.

Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP)	DEP	SLEP	Convenio	21.224.167
		Municipales	Convenio	83.175.833
Total				181.804.596

Nota: elaboración propia a partir de Ley de Presupuestos.

2.4. Regularidades empíricas actuales

En esta subsección, se describe la distribución de recursos fiscales por medio de las diversas subvenciones, utilizando como fuente de información las bases de datos de financiamiento escolar del Ministerio de Educación, la Ley de Presupuestos y diversas solicitudes de información vía Ley de Transparencia, todas respecto al año 2022.

Interesa a este estudio conocer la magnitud de los recursos fiscales distribuidos; su distribución a través de las distintas dependencias administrativas, modalidades y tipos de enseñanza; la preponderancia de los aportes dirigidos a la demanda; y las características de los establecimientos que reciben unos y otros recursos. Asimismo, resulta importante estudiar el efecto de las distintas subvenciones especiales, incrementos y pisos sobre el financiamiento per cápita de los estudiantes beneficiados⁴.

Ingresos fiscales en general. La Tabla N° 5 muestra que la gran mayoría de los recursos fiscales son distribuidos a través de subvenciones a la demanda. En total, alrededor de 6,1 billones de pesos chilenos fueron entregados para el servicio educativo durante 2022 (cerca de 7 mil millones de dólares estadounidenses o 2,2% del PIB en el año 2021). De ellos, un 97% fue asignado siguiendo criterios que son generalmente de demanda educativa.

Tabla N° 5:

Distribución de recursos a través de subvenciones fiscales, 2022

Instrumento de financiamiento	Monto anual distribuido (\$)	% del total anual
Subvención de escolaridad general	4.233.419.611.519	69,26%
Incrementos a la subvención general		
<i>Subvención de ruralidad</i>	70.226.791.606	1,15%
<i>Piso mínimo rural</i>	10.623.367.707	0,17%
Subvenciones especiales		
<i>Subvención de internado</i>	9.465.655.724	0,15%
<i>Subvención de apoyo al mantenimiento</i>	51.692.152.594	0,85%
<i>Subvención de refuerzo educativo</i>	181.828.972	0,00%
<i>Subvención pro-retención</i>	40.036.699.112	0,66%

⁴ De todos los cómputos de este estudio se excluyen las subvenciones legales extraordinarias que se han dirigido a aumentar las remuneraciones del personal docente y paradocente: SNED, desempeño difícil, adicional especial, subvención a los asistentes de la educación y bonificación al profesor encargado. La decisión metodológica obedece a que ellas no están dirigidas directamente a la operación del establecimiento en cuestión y, además, su exclusión no supone una alteración sustancial de los resultados.

<i>Aporte por gratuidad</i>	360.783.894.647	5,90%
Subvención Escolar Preferencial (SEP)	1.154.079.366.956	18,88%
Subvenciones a la oferta		
<i>Liceos Bicentenario de Excelencia</i>	2.458.611.000	0,04%
<i>Transporte Escolar Rural</i>	1.468.148.000	0,02%
<i>Apoyo al deporte y a la recreación</i>	1.829.964.000	0,03%
<i>Cumplimiento Convenio DL 3.166</i>	70.851.201.000	1,16%
<i>Hogares estudiantiles</i>	796.672.000	0,01%
<i>Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP)</i>	104.400.000.000	1,71%
Total general	6.112.313.964.837	100%

Nota: elaboración propia con datos de financiamiento de Mineduc. Algunas subvenciones (no incluidas en la tabla) no se encuentran detalladas en la base de datos públicamente disponible.

A nivel de establecimiento, la Tabla N° 6 muestra los ingresos que percibe, mensualmente, un establecimiento promedio del sistema.

Tabla N° 6:

Ingresos mensuales por todas las subvenciones, establecimiento promedio, 2022

Subvención	Monto	%
Subvenciones generales	\$33.276.991	72,4%
Subvenciones especiales	\$3.632.144	7,9%
Subvención Escolar Preferencial (SEP)	\$9.067.398	19,7%
Total	\$45.976.533	100,0%

Nota: elaboración propia con datos de Mineduc y Ley de Presupuestos.

Como muestran los datos, la gran mayoría de los ingresos (72%) proviene de las subvenciones generales; un quinto de la SEP y un 8% de las subvenciones especiales. Cada establecimiento recibe, en promedio, cerca de \$46 millones de pesos al mes.

Resulta interesante, empero, conocer estos montos a nivel de cada matriculado. La Tabla N° 7 muestra este cómputo.

Tabla N° 7:

Ingresos mensuales, por matriculado, de todas las subvenciones, establecimiento promedio, 2022

Subvención	Monto	%
Subvenciones generales	\$95.386	78,6%
Subvenciones especiales	\$10.413	8,6%
Subvención Escolar Preferencial (SEP)	\$26.003	21,4%
Total	\$131.802	100,0%

Nota: elaboración propia con datos de Mineduc y Ley de Presupuestos.

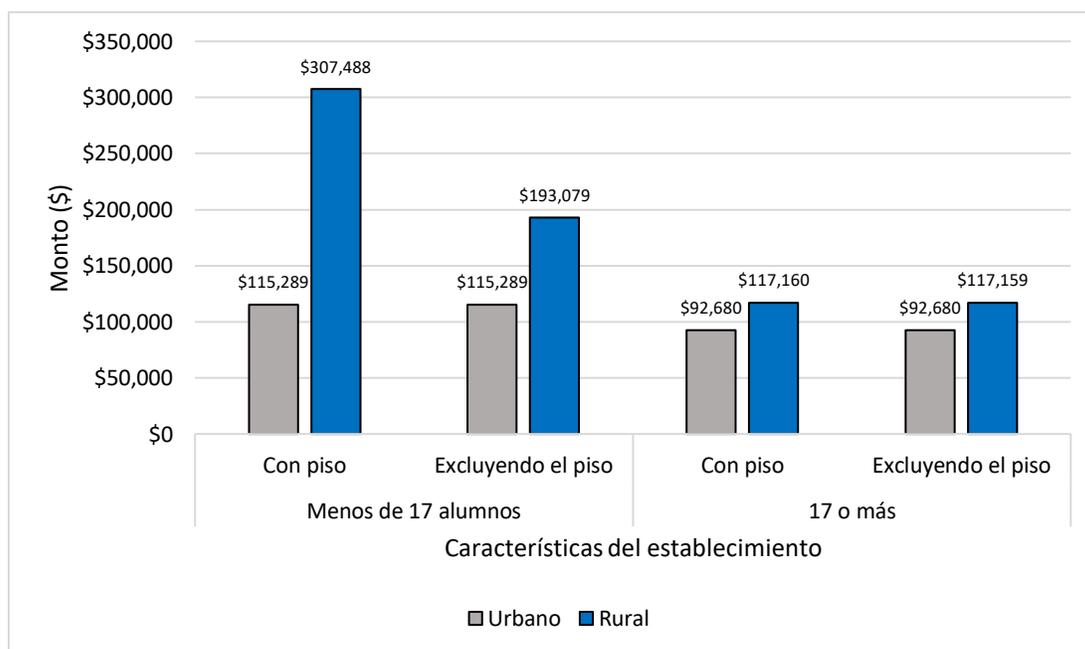
El matriculado promedio del sistema que recibe fondos del Estado es subvencionado con cerca de \$130 mil pesos al mes, de los cuales la gran mayoría (79%) proviene de las subvenciones generales. La subvención SEP cumple con un rol importante en este financiamiento: permite aumentar en un 24,5% el monto de los ingresos totales por estudiante.

Efecto de los incrementos y pisos. El régimen de subvención general cuenta, como se explicó anteriormente, con una serie de incrementos, factores y pisos mínimos de financiamiento. Esto lo convierte en un sistema que financia la demanda, pero considerando las características de la oferta educativa. ¿Cómo varían los ingresos por matriculado provenientes de subvenciones generales, al incluir o excluir estos aumentos contemplados en el sistema?

El Gráfico N° 1 muestra el monto de la subvención general al excluir e incluir lo transferido por concepto del piso rural.

Gráfico N° 1:

Ingresos de subvenciones generales por matriculado, con y sin piso rural, 2022



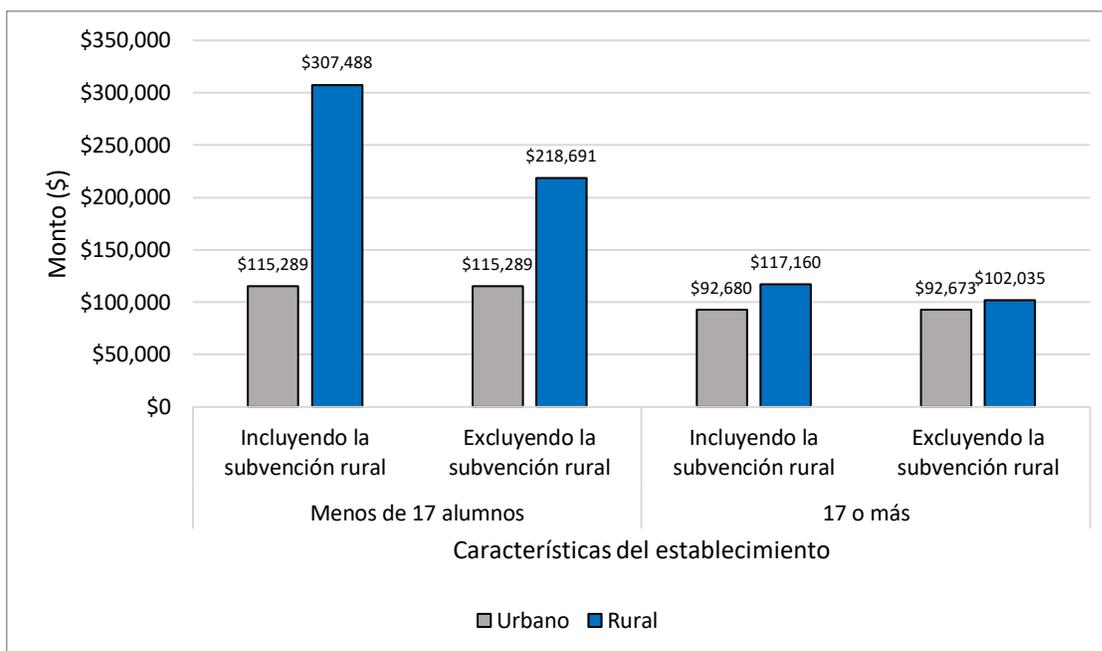
Nota: elaboración propia con datos de Mineduc y Ley de Presupuestos.

Al excluir el piso rural, los ingresos mensuales por matriculado en los establecimientos rurales con menos de 17 estudiantes caen significativamente, de \$307 mil pesos a \$193 mil pesos, en promedio (una disminución de 37,1%). Esto devela la importancia del piso mínimo para estos establecimientos: la conjugación de una baja matrícula, que no permite cubrir los costos operacionales, y la provisión del servicio educativo en zonas de aislamiento geográfico extremo, crean la necesidad de una subvención mínima del Estado. A principios de 2022, el número de colegios beneficiados por esta medida alcanzaba a 510.

Luego se examina el monto de la subvención rural. El Gráfico N° 2 muestra las diferencias de los ingresos de subvenciones generales entre establecimientos urbanos y rurales, con menos de 17 alumnos o más, al incluir o excluir la subvención por ruralidad.

Gráfico N° 2:

Ingresos de subvenciones generales por matriculado, con y sin incremento por ruralidad, 2022



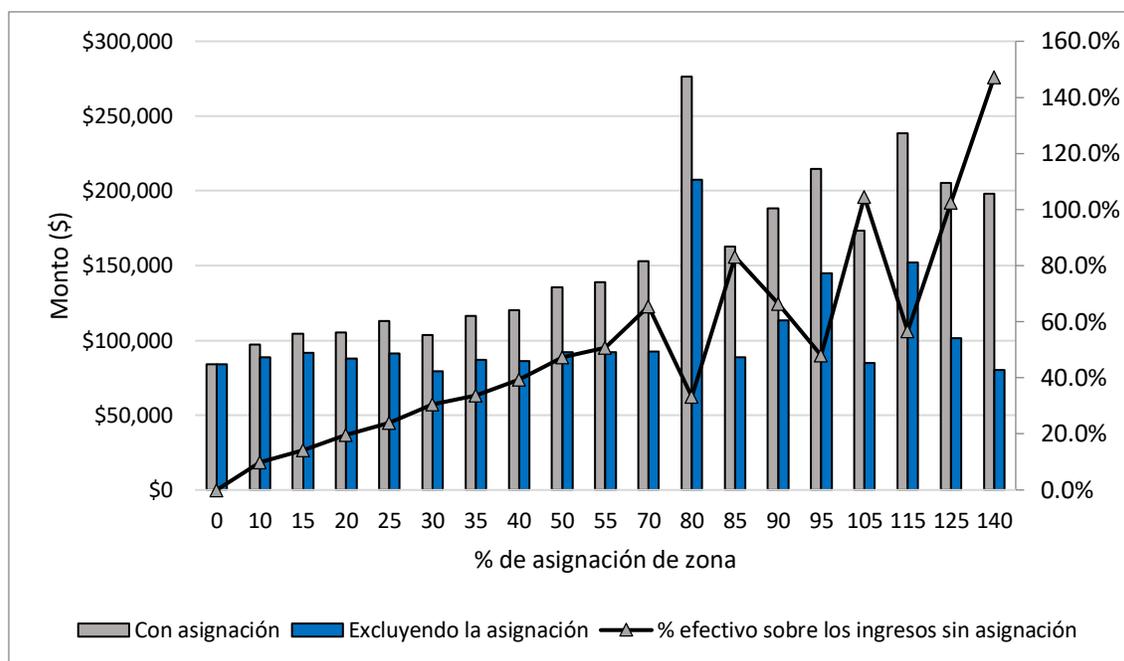
Nota: elaboración propia con datos de Mineduc y Ley de Presupuestos.

Para los establecimientos con menos de 17 alumnos, que reciben el piso rural, la exclusión de la subvención por ruralidad reduce la diferencia de ingresos con los establecimientos urbanos en cerca de \$89 mil pesos por alumno (-46,2%). En el caso de los establecimientos de 17 alumnos o más, que no reciben el piso rural, la diferencia se reduce un 61,8%. A principios de 2022, un total de 2.790 establecimientos recibían incremento a la subvención por ruralidad.

Por último, los ingresos de subvenciones generales, excluyendo e incluyendo los montos de asignación de zona fiscal, son desglosados en el Gráfico N° 3.

Gráfico N° 3:

Ingresos de subvenciones generales por matriculado, con y sin asignación de zona fiscal, 2022



Nota: elaboración propia con datos de Mineduc y Ley de Presupuestos.

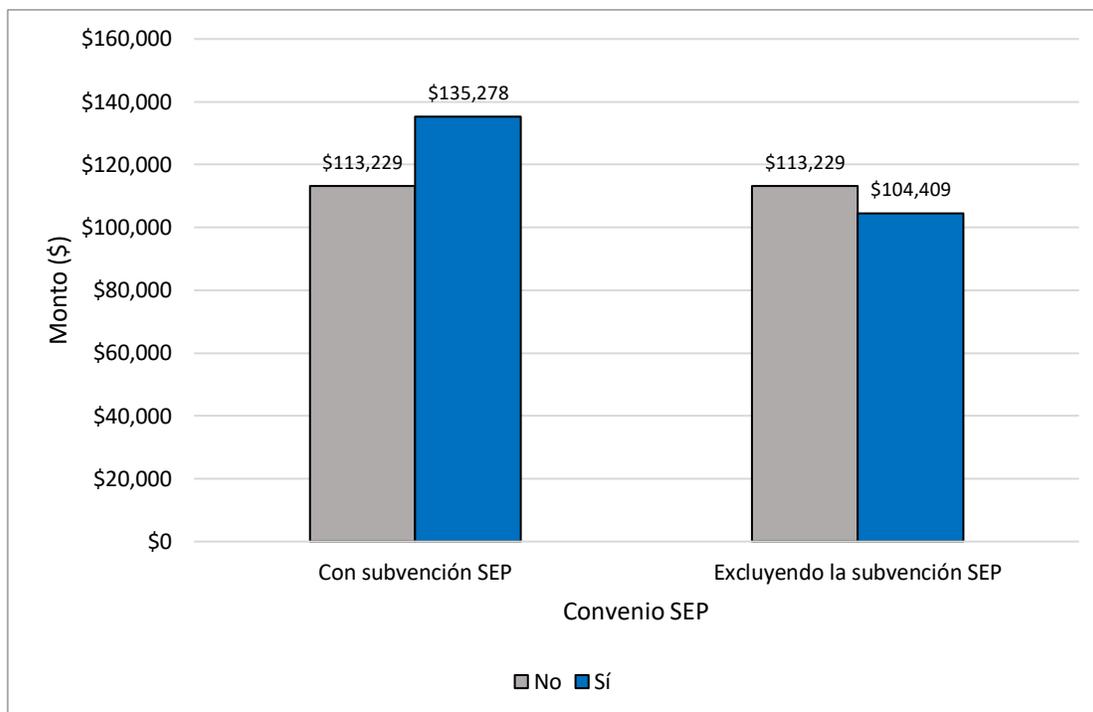
La asignación de zona representa, por matriculado, un aumento significativo de los ingresos de subvenciones generales; en algunos casos, el alza por sobre los ingresos sin asignación supera el 100%. Un total de 5.574 establecimientos recibían una asignación adicional de zona fiscal a principios de 2022. Dada la magnitud del incremento asociado y el alcance del instrumento, éste es una de las principales muestras de que el sistema de subvención general considera, en efecto, las características geográficas de la oferta educativa.

Monto de la subvención escolar preferencial. La SEP está dirigida a los estudiantes prioritarios y preferentes, previo convenio del sostenedor del establecimiento con el Ministerio de Educación. Un total de 7.784 establecimientos (73% del total) recibió recursos por este concepto en 2022.

El Gráfico N° 4 muestra los ingresos promedio por establecimiento con y sin convenio de la subvención escolar preferencial, incluyendo y excluyendo los ingresos por dicho concepto. Nótese que, en este gráfico, se consideran todos los ingresos por concepto de subvenciones generales, especiales y preferenciales, siendo el efecto estudiado aquel sobre los ingresos totales por matriculado.

Gráfico N° 4:

Ingresos de todas las subvenciones por matriculado, con y sin SEP, 2022



Nota: elaboración propia con datos de Mineduc y Ley de Presupuestos.

Como se observa, la subvención escolar preferencial aumenta significativamente (en promedio, un 29,6%) los ingresos por matriculado de los establecimientos. Considerando su destino (el mejoramiento educativo en establecimientos con alta concentración de estudiantes en vulnerabilidad socioeconómica), la subvención SEP viene a ser una ayuda relevante para la gestión técnico-pedagógica y administrativa de las escuelas.

Variación mensual de los ingresos. Una observación tradicionalmente realizada al sistema de subvenciones ajustado por asistencia es que, dada la variación en esta última, los establecimientos enfrentarían un vaivén muy riesgoso en sus ingresos. En este apartado se analiza dicha afirmación, estudiando las variaciones del ingreso mensual por subvenciones generales, especiales y preferencial⁵.

La primera forma de observar la variación del ingreso es computar el coeficiente de variación del mismo, a saber, la razón entre la desviación estándar y la media de los ingresos por subvenciones generales de cada establecimiento. Esta es una medida de variabilidad que indica cuánto cambió el ingreso mensual de un establecimiento, en promedio, durante el año 2022. La Tabla N° 8 muestra la distribución del coeficiente de variación de los ingresos mensuales.

Tabla N° 8:

Distribución del coeficiente de variación de los ingresos por subvención general, 2022

Estadístico	Valor
-------------	-------

⁵ De estos cálculos se excluyen aquellas subvenciones que no se entregan durante todos los meses del año.

Media	9,1%
Varianza	0,8%
Mediana	6,0%
Percentil 10	3,5%
Percentil 90	18,3%

Nota: elaboración propia con datos de Mineduc y Ley de Presupuestos.

Los datos muestran que, en promedio, los ingresos de un establecimiento varían un 9,1% sobre la media de sus ingresos mensuales. En un 10% de los casos, la variación es menor al 3,5%; y en otro 10%, el más extremo, alcanza al menos un 18,3%.

Otra medida, más precisa, es la variación intermensual de los ingresos de un establecimiento. Ella corresponde al cambio porcentual de los ingresos entre dos meses. En la Tabla N° 9 se muestra la distribución de cuánto, en porcentaje, cambian en promedio los ingresos de un establecimiento, de un mes a otro.

Tabla N° 9:

Distribución de la variación intermensual (%) de los ingresos por subvención general, 2022

Estadístico	Valor
Media	2,5%
Varianza	46,4%
Mediana	0,0%
Percentil 10	-5,2%
Percentil 90	12,4%

Nota: elaboración propia con datos de Mineduc y Ley de Presupuestos.

Como muestran los datos, los establecimientos experimentaron, durante 2022, una variación intermensual promedio de sus ingresos de 2,5%. Al mismo tiempo, en un 80% de los casos los ingresos mensuales no cayeron más de un 5,2% (percentil 10) ni aumentaron más de un 12,4% (percentil 90) entre un mes y otro.

En un cómputo adicional sobre los datos, se puede observar que en un 93,9% de los casos (es decir, en cualquier colegio y en cualquier par de meses) los ingresos no cayeron más de un 10% entre un mes y otro.

Luego, en la Tabla N° 10 se muestra la variación intermensual en los ingresos de los establecimientos rurales, antes y después del piso rural y de la subvención de ruralidad.

Tabla N° 10:

Variación intermensual promedio (%) de los ingresos por subvención general, antes y después de asignaciones por ruralidad, 2022

Estadístico	Antes de ambas asignaciones	Después de piso rural	Después de subvención por ruralidad
--------------------	------------------------------------	------------------------------	--

Escuelas rurales con menos de 17 matriculados	9,6%	5,2%	3,1%
Escuelas rurales con 17 o más matriculados	3,1%	n/a	2,4%

Nota: elaboración propia con datos de Mineduc.

Como muestran los datos, las asignaciones de piso rural y por ruralidad disminuyen la variación intermensual promedio de forma significativa, especialmente en el caso de las escuelas rurales que reciben el piso mínimo.

Por último, se estudian los casos de establecimientos que presentaron una caída intermensual de 10% o más en sus ingresos en 3 o más meses del año 2022. La Tabla N° 11 presenta sus características principales.

Tabla N° 11:

Establecimientos con tres o más meses de caída intermensual de más de 10% en los ingresos, 2022

Característica	Presenta 3 o más meses de caída superior al 10%		No presenta 3 o más meses de caída superior al 10%		Total	
	N	% del grupo	N	% del grupo	N	%
Total de los establecimientos	205	1,9%	10.407	98,1%	10.612	100%
Dependencia administrativa						
<i>Municipal</i>	75	1,7%	4.329	98,3%	4.404	41,5%
<i>Particular Subvencionado</i>	121	2,2%	5.445	97,8%	5.566	52,5%
<i>SLEP</i>	9	1,4%	633	98,6%	642	6,0%
Ruralidad						
<i>Urbano</i>	103	1,4%	7.221	98,6%	7.324	69,0%
<i>Rural</i>	102	3,1%	3.186	96,9%	3.288	31,0%
Región						
<i>Arica y Parinacota</i>	1	0,7%	139	99,3%	140	1,3%
<i>Tarapacá</i>	2	1,1%	183	98,9%	185	1,7%
<i>Antofagasta</i>	1	0,5%	207	99,5%	208	2,0%
<i>Atacama</i>	5	3,1%	154	96,9%	159	1,5%
<i>Coquimbo</i>	17	2,4%	692	97,6%	709	6,7%
<i>Valparaíso</i>	10	0,9%	1.099	99,1%	1.109	10,5%
<i>Metropolitana</i>	43	1,7%	2.538	98,3%	2.581	24,3%
<i>O'Higgins</i>	9	1,4%	646	98,6%	655	6,2%
<i>Ñuble</i>	15	3,7%	390	96,3%	405	3,8%
<i>Maule</i>	11	1,4%	792	98,6%	803	7,6%
<i>Biobío</i>	17	1,7%	1.004	98,3%	1.021	9,6%
<i>Araucanía</i>	34	3,2%	1.042	96,8%	1.076	10,1%
<i>Los Ríos</i>	11	2,4%	440	97,6%	451	4,2%
<i>Los Lagos</i>	19	2,0%	920	98,0%	939	8,8%

Aysén	2	2,3%	84	97,7%	86	0,8%
Magallanes	8	9,4%	77	90,6%	85	0,8%
Matrícula						
Menos de 20	83	6,0%	1.293	94,0%	1.376	13,0%
21 a 50	47	4,8%	936	95,2%	983	9,3%
51 a 100	27	1,8%	1.490	98,2%	1.517	14,3%
101 a 500	37	0,9%	4.141	99,1%	4.178	39,4%
501 a 1.000	7	0,4%	1.726	99,6%	1.733	16,3%
Más de 1.000	4	0,5%	821	99,5%	825	7,8%

Nota: elaboración propia con datos de Mineduc.

Como muestran los datos, 205 establecimientos del sistema (1,9%) experimentaron tres o más caídas intermensuales de más de 10% de sus ingresos durante el 2022. La mayor parte son colegios particulares subvencionados (121). Un 20% de los establecimientos son de la Región Metropolitana y un 17% de la Región de la Araucanía.

Respecto al porcentaje de establecimientos de cada grupo que ha experimentado el fenómeno descrito, se puede observar que éste ocurre con más frecuencia relativa en los colegios particulares subvencionados (2,2%), rurales (3,1%), y de las Regiones de Ñuble (3,7%), de la Araucanía (3,2%) y de Magallanes (9,4%). También se desprende que un 63,4% de los establecimientos que presentan la variación señalada tienen 50 alumnos o menos. En el caso de los colegios con menos de 20 estudiantes matriculados, un 6% experimentó el fenómeno estudiado.

3. Discusión y conclusiones

El sistema de financiamiento escolar, como se explicó, está conformado por dos tipos de transferencias: de subvención a la demanda, mayoritarias, y de subvención a la oferta. En esta sección se discuten algunas dimensiones del sistema, en general.

El financiamiento de la educación escolar chilena es **predicable**. Los establecimientos, basándose en años previos y en la observación de los primeros meses de cada período académico, pueden estimar, con relativa confianza, cuántos recursos recibirán del Estado. Esto permite que sus ajustes interanuales en costos no sean del suficiente riesgo como para afectar su operación. Por otro lado, se debe reconocer que algunas características de la matrícula no son totalmente capturadas por la legislación vigente: los establecimientos de baja matrícula y ubicados en zonas rurales, pese a la protección de la estabilidad de los ingresos, igualmente presentan una variación intermensual de sus ingresos superior a la media. Al mismo tiempo, la introducción del sistema de admisión de *open-enrollment* con la matrícula de necesidades educativas especiales ha significado un nudo crítico importante para el costo de operación adecuada de los establecimientos⁶. La regulación debería perfeccionarse para hacer frente a estos desafíos, atendiendo a la evolución de las necesidades de gasto.

⁶ Ver el documento *Estado de la educación especial en Chile (2023)*, de Acción Educar, publicado en junio de 2023.

En segundo lugar, el sistema de financiamiento es altamente **transparente**. Las reglas de asignación son públicamente conocidas y objetivas. Esto libera parcialmente la asignación de recursos de presiones políticas locales y centrales. Al mismo tiempo, los mecanismos de transferencias basados en la oferta que existen en el sistema chileno muestran una relativamente alta transparencia en sus reglas de asignación, aunque no en el grado de la subvención a la demanda.

En tercer lugar, la predominancia de la asignación de recursos basada en la demanda permite materializar la **libertad de elección y el derecho y deber preferente de los padres a educar a sus hijos**, a través de un trato equitativo a los estudiantes del sistema. Dos individuos de las mismas características recibirán el mismo financiamiento, independientemente de dónde estudien. Esto posibilita que la elección de las familias sea fortalecida con recursos para el proyecto educativo de su preferencia.

Hay que puntualizar que **existen dimensiones del financiamiento que, si bien están relacionadas con ella, no son propias de la forma de asignación de recursos**. Por ejemplo, la suficiencia de los recursos, o si ellos permiten entregar una educación de calidad adecuada; y la eficiencia, o si el monto gastado por el Fisco para lograr una educación de determinado nivel es el menor posible. Ambas dimensiones no presentan una relación directa con el mecanismo de asignación de dinero fiscal, aunque ella ha sido objeto de una rama de la literatura empírica desde hace décadas⁷.

Lo anterior no perjudica la posibilidad de que se introduzcan financiamientos a la oferta dentro del sistema, toda vez que sean destinados a paliar los problemas más acuciantes de éste: la rigidez frente a cambios bruscos en la asistencia, derivados de desastres naturales y paros de funcionarios, y las características de ruralidad y baja matrícula deberían ser el objetivo de estos financiamientos basales añadidos. La forma de implementación tendría que responder a los principios que deben inspirar todo sistema de financiamiento escolar: equidad, libertad de elección e igualdad de trato. Esto excluye de dicha posibilidad fondos que discriminen, por ejemplo, por características arbitrarias. En el caso chileno, donde los requisitos impuestos a los sostenedores privados son equivalentes o incluso más restrictivos que los de los estatales, no tendría sentido un fondo basal, por ejemplo, que discriminara por dependencia administrativa.

Con todo, **la predictibilidad, transparencia y equidad del sistema de financiamiento chileno, con sus ajustes dirigidos a atender las características de la oferta educativa, permiten establecer una evaluación positiva del mismo**. Un sistema de asignación de recursos fiscales debe ser percibido como justo; para ello es fundamental que su funcionamiento sea públicamente conocido y sus receptores sean tratados en forma equitativa. Esto no significa que el sistema esté exento de desafíos, como los descritos referentes a la baja matrícula y a la ruralidad, pero sí que su orden es adecuado para una educación como la nacional.

⁷ Por ejemplo, la literatura empírica ha mostrado, consistentemente, efectos positivos de los subsidios a la demanda sobre el rendimiento académico de los establecimientos.

Referencias bibliográficas

Ley de Educación Primaria Obligatoria (1920). Biblioteca del Congreso Nacional.

Ley General de Instrucción Primaria (1860). Biblioteca del Congreso Nacional.

Ossa, J. L. (2007). El Estado y los particulares en la educación chilena 1888-1920. *Estudios Públicos* 106, CEP, Santiago, 2007.