
**Informe de apoyo político y
legislativo en materias de educación
y medio ambiente.**

(Financiamiento de la Educación)

Diputado

Camila Vallejo Dowling

Septiembre-2016

AE N°114/002/2016



ÁREA LEGISLATIVA

INSTITUTO DE CIENCIAS ALEJANDRO LIPSCHUTZ

El propósito de la presente asesoría es constituirse en un apoyo legal y político del debate desarrollado en torno al proyecto de Reforma educacional (boletín n°).

A estos efectos y a solicitud de H. Diputado, Camila Vallejo Dowling, se ha elaborado:

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION ESCOLAR EN CHILE: Análisis y Propuestas en torno al Financiamiento de la Educacion Escolar en Chile.

INDICE

I. INTRODUCCION	5
II. FINANCIAMIENTO Y CALIDAD	7
a. Actual Sistema de Financiamiento	8
b. ¿Por qué Calidad?	11
c. ¿Por qué el Estado?	13
d. Brechas e Indicadores Internacionales de Calidad “Prueba PISA”	14
i. ¿Qué hacen los países que más mejoraron sus puntuaciones?	17
ii. El Caso de Brasil	20
III. PROPUESTAS	21
a. DE FINANCIAMIENTO	22
i. En lo general	22
ii. Financiamiento Fijo	23
iii. Financiamiento Variable	24
b. DE REESTRUCTURACION DEL SISTEMA	25
i. ¿Por Qué Reestructurar?	25
ii. Eficiencia Que Impacta En Calidad	26

INTRODUCCION

Una vez concluyó su votación en particular del proyecto de ley que crea un sistema de educación pública, los estudiantes secundarios de la CONES, junto a la Diputada Camila Vallejo, vía la presentación de una indicación, lograron comprometer al gobierno a presentar un nuevo proyecto que modifique el actual sistema de financiamiento de los colegios.

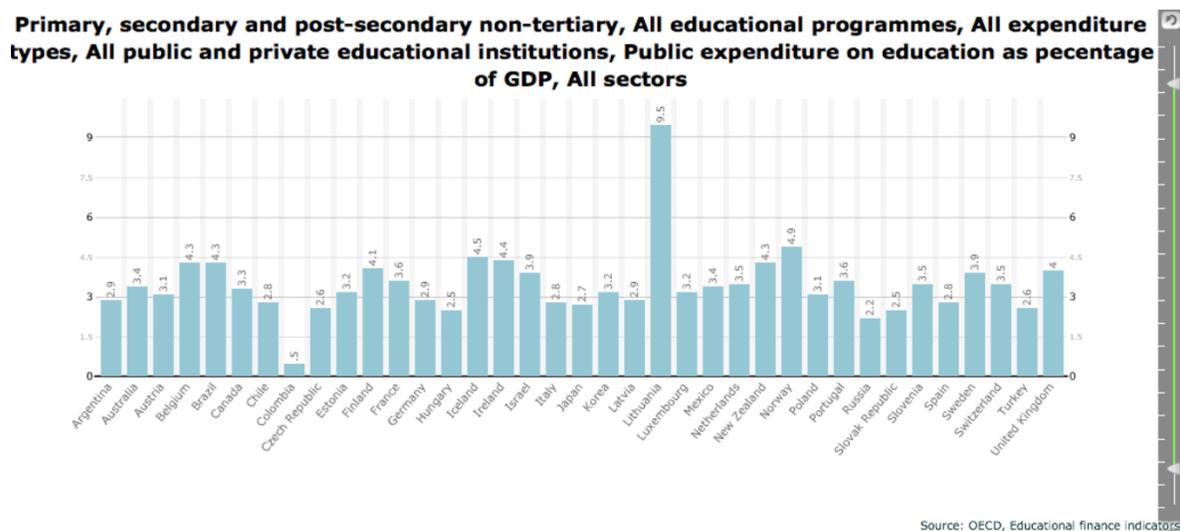
Cabe destacar que la CONES reunió más de 30 firmas de Diputados y Diputadas en un protocolo de acuerdo, el cual establece el compromiso de integrar una nueva política de financiamiento a la educación pública en la tramitación del proyecto de Desmunicipalización.

“Lo que aquí queda claro es que no da lo mismo si buscamos o no incidir en el parlamento. Ningún espacio se lo dejaremos libre a quienes desean mantener todo como está, por cuanto mantendremos nuestra presión en el Senado para asegurar nuestro triunfo”, señaló José Corona.

El presente documento analiza elementos centrales del actual sistema de financiamiento a la vez que propone medidas concretas para la confección de un sistema de financiamiento de la educación pública basada en la oferta educativa y la reducción de brechas en la calidad de la educación entregada.

II. FINANCIAMIENTO Y CALIDAD

Un creciente cuerpo de evidencias muestra que los altos desempeños de los sistemas educativos son aquellos que combinan calidad e equidad. La equidad en la educación es lograda las circunstancias sociales o personales, tales como el genero, la etnia de origen o el capital familiar, no entorpecen el potencial de logros educativos y todas las personas alcanzan al menos un nivel mínimo de habilidades básicas¹. La evidencia muestra que la inversión en equidad debe ser prioritaria , ya que es rentable para nuestras sociedades, economías e individuos. Políticas que aborden las desigualdades que surgen del fracaso escolar y de las circunstancias personales, pueden fortalecer a los individuos y las sociedades para promover el bienestar social, responder a la recesión y contribuir al crecimiento económico. Por el contrario, una población con escasa educación puede limitar la capacidad de sus economías orar producir, crecer e innovar²



a. Actual sistema de Financiamiento

¹ OECD Informe 2012

² OECD Informe 2013

Durante la década de los ochenta surgió una serie de medidas que reformaron el sistema educativo con un efecto significativo sobre la institucionalidad. Los dos ejes principales de estas reformas fueron la consolidación del sistema de subvenciones educacionales, por medio del cual se financia la educación privada y municipal, y la descentralización de la función de gestión del estado, con el traspaso a los municipios de todos los establecimientos educacionales que dependían del gobierno central. Con esto se estableció un sistema en el que el Ministerio de Educación (MINEDUC) paga una subvención mensual por alumno que asiste a clases en las escuelas, sean estas municipales o particulares, a las que los padres eligen enviar a sus hijos



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos Centro de Estudios Mineduc

Fuentes de Ingreso Est. Part. Subv

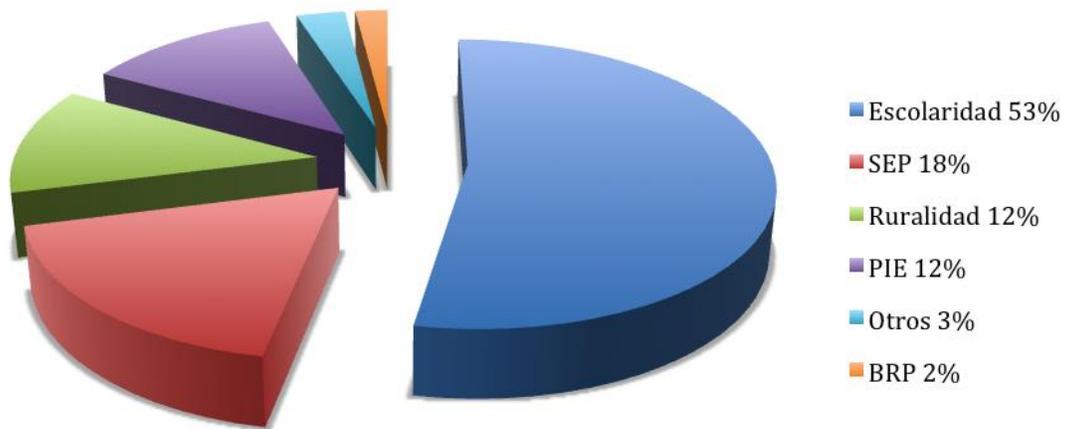


Fuente: Elaboración Propia a partir de datos Centro de Estudios Mineduc

Chile financia la demanda de educación a través de las subvenciones, la asignación de recursos esta condicionada a la cantidad de estudiantes matriculados y los montos transferidos por concepto de subvención varían de acuerdo a la modalidad de enseñanza, condiciones geográficas y cantidad de estudiantes preferentes que posee cada establecimiento.

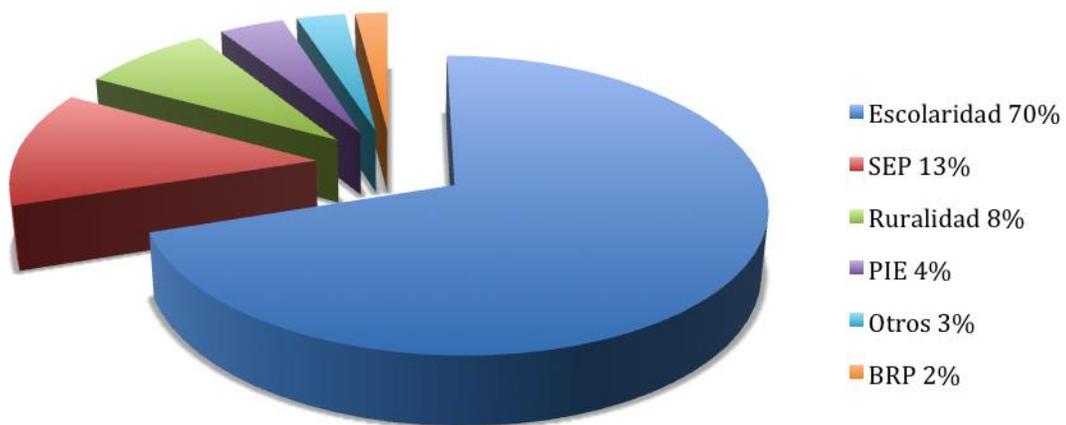
Distribución de las Subvenciones

Subvenciones Púlicas 2015



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos Centro de Estudios Mineduc

Subvenciones Part. Subv 2015



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos Centro de Estudios Mineduc

b. ¿Por qué Calidad?

En relación a los determinantes de la función educativa, **la literatura reciente reconoce que las características de la escuela así como las del estudiante son vectores explicativos centrales del desempeño estudiantil.** Desde un enfoque económico podemos considerar los determinantes asociados a las **características del alumno** (socioeconómicas y culturales, familiares, hábitos y aptitudes de estudio, etc.) como vinculados a la demanda de los estudiantes -a través de sus padres- del servicio educativo.

Por su parte, **las variables relacionadas a los recursos de la escuela (que incluye el capital humano –docentes- y la infraestructura)** representan, en última instancia, la oferta del servicio de educación, que en su unidad más desagregada, la entregan precisamente los colegios.

Los resultados del servicio educativo afectan, desde la perspectiva económica, tanto al crecimiento económico de los países como al bienestar individual y social. Ello, a través del impacto que las mejoras educativas tienen sobre la calidad de vida de las personas y las tasas de retorno social. Por ello, Hanushek y Woebßman (2007) consideran la función de producción de aprendizaje como un determinante del crecimiento económico.

El aporte de la educación al crecimiento económico, por medio de su relación con el capital humano, es uno de los elementos esenciales de la llamada “Nueva Teoría del Crecimiento”. Este enfoque, a diferencia de las aproximaciones más tradicionales, centradas en el aporte de factores relativamente homogéneos y fijos, como el capital y los recursos naturales, pone el acento en la interacción entre tales factores y aquellos más “blandos”, como la tecnología, el capital humano y -más recientemente- las instituciones, en la generación de valor y el incremento de la productividad.

En este enfoque el aporte del capital humano al crecimiento se manifiesta primordialmente a través del aumento en la productividad total, al facilitar la

adopción de tecnologías y procesos productivos más sofisticados y flexibles que elevan la competitividad y el potencial de crecimiento de las economías³.

Un ejemplo de lo anterior es **que la educación sería el principal factor individual que explica el crecimiento de las economías más dinámicas del sudeste asiático, respondiendo por casi la mitad del diferencial de crecimiento entre estos países y los de América Latina.**

c. ¿Por qué el Estado?

La fuerte intervención del estado en el financiamiento, regulación y producción de educación en todo el mundo se explica por dos razones fundamentales. Por un lado, la educación ha sido vista desde fines del siglo XVIII como un derecho ciudadano y un bien público superior, es decir un bien en sí mismo. Este concepto, que en América Latina adquiere especial importancia desde mediados del siglo XIX, está basado en la visión de la educación como un medio para permitir que las personas apliquen la plenitud de sus potencialidades y disfruten de una vida más plena.

Por otra parte, la educación se encuentra rodeada de fallas de mercado que justifican la intervención estatal. Entre estas se pueden citar:

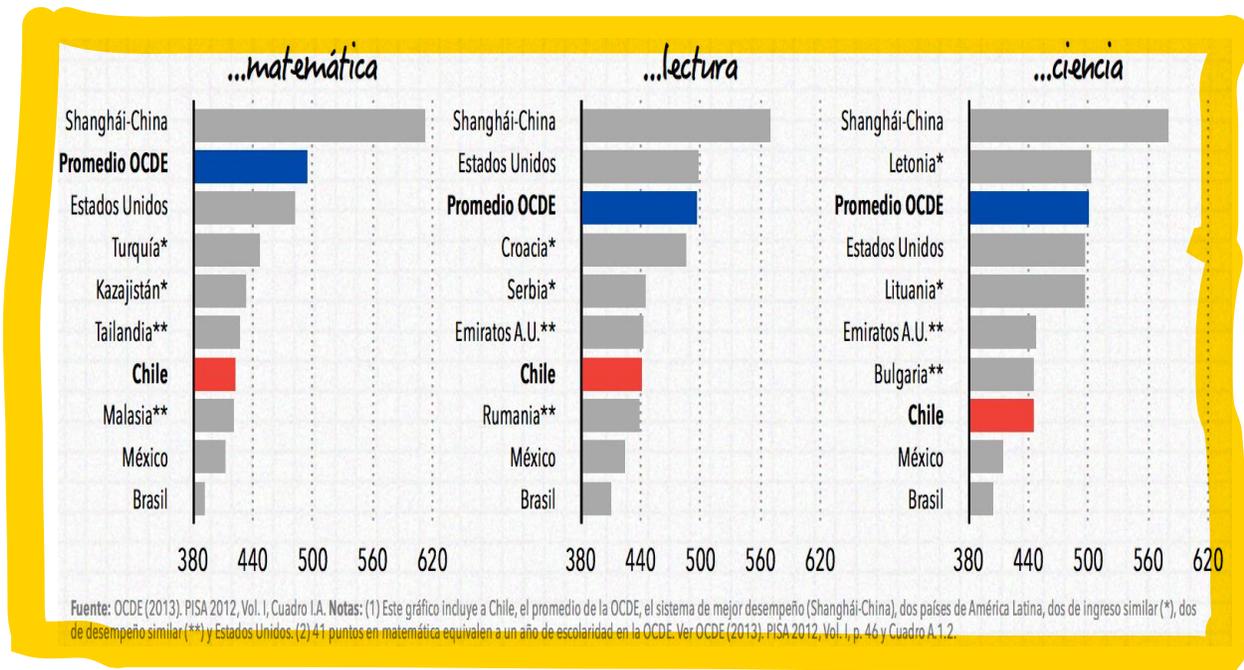
- (i) el plazo extremadamente largo de maduración** que requiere la inversión en educación -especialmente en el nivel primario- lo que maximiza la distorsión que generan los diferenciales de tasas privadas y sociales de descuento inter temporal;

³ Hanushek y Woelfman (2007)

- (ii) **los altos riesgos que se encuentran asociados a dicha inversión, dada la alta dispersión de ingresos que de todos modos se produce entre trabajadores de niveles similares de educación;**
- (iii) **la virtual imposibilidad de aportar capital humano como colateral en la obtención de financiamiento, lo que se traduce en un factor de riesgo adicional;**
- (iv) **las externalidades que genera el aumento de los niveles educativos de la población y la formación en determinadas áreas y especialidades con un menor retorno económico privado**

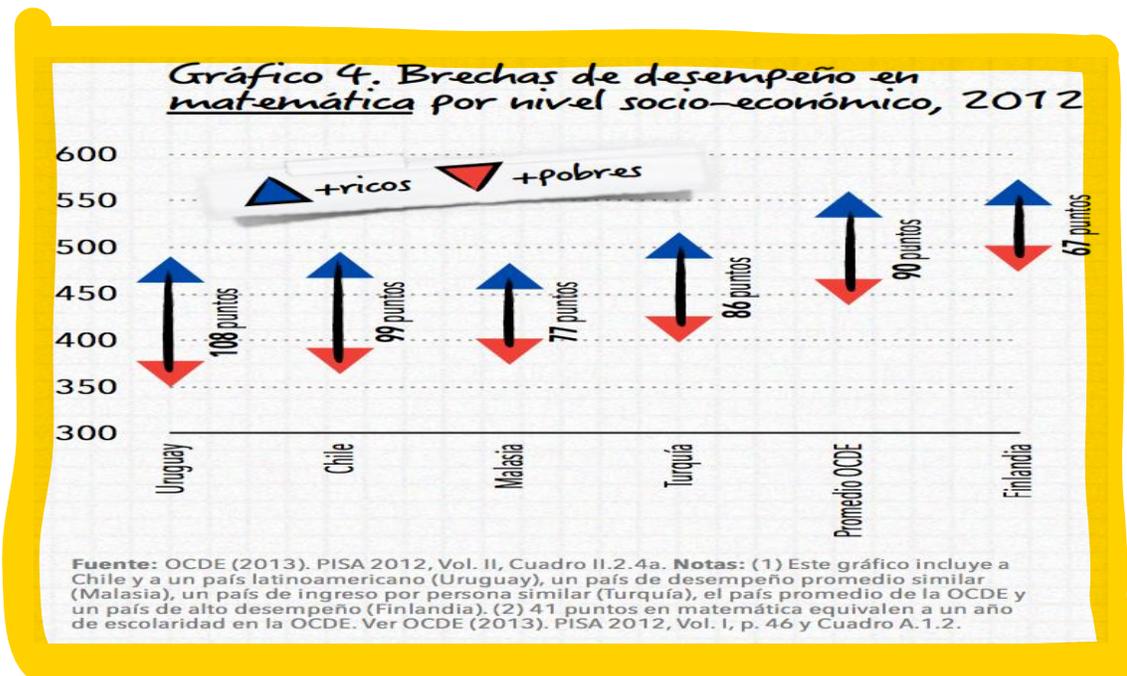
El objetivo de inversión de recursos del Estado en el sistema escolar debe ser, cerrar las brechas de calidad en el sistema de Educación Chileno. La pregunta es ¿por donde? a priori nosotros pensamos que las claves están en la subvención a la oferta y en la infraestructura de los establecimientos.

d. Brechas e Indicadores Internacionales de Calidad “Prueba PISA”

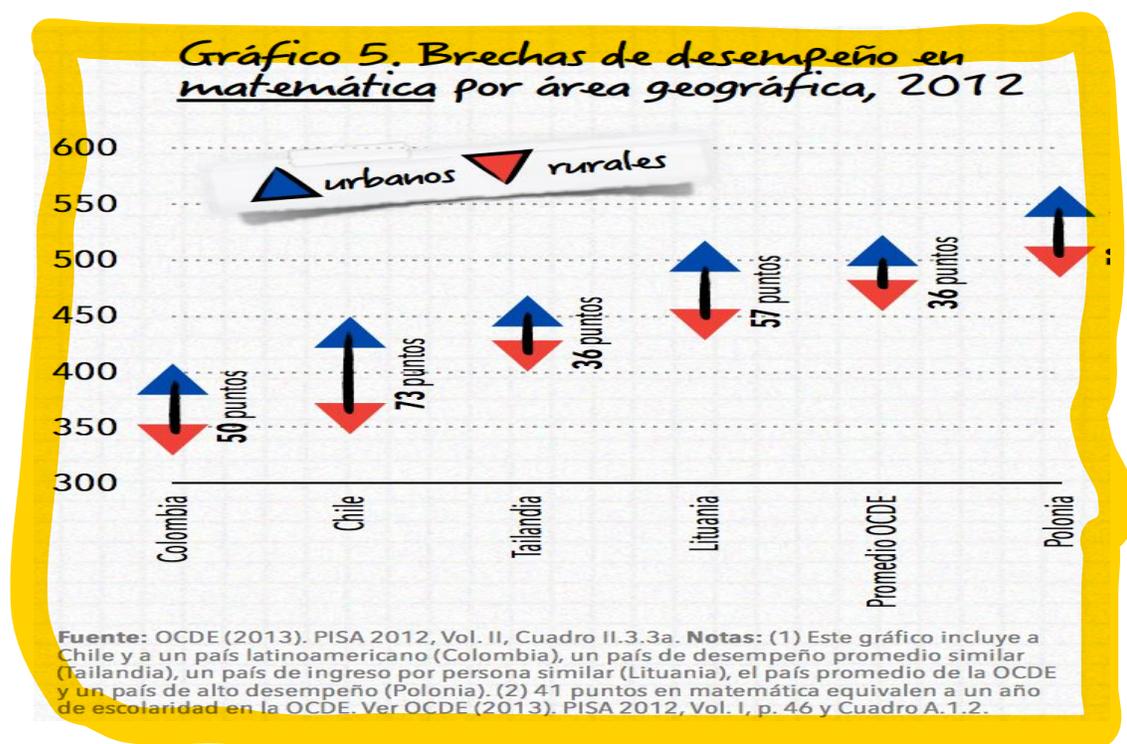


Chile es el País Latinoamericano con mejor desempeño en la evaluación del 2012, pero sigue estando bajo el promedio de la OCDE. Las principales brechas son observables entre estudiantes de distinto nivel socioeconómico; rurales vs urbanos y entre estudiantes pertenecientes a establecimientos públicos vs estudiantes de establecimientos privados o particulares subvencionados

Los estudiantes “pobres” tienen menor rendimiento que los “ricos”

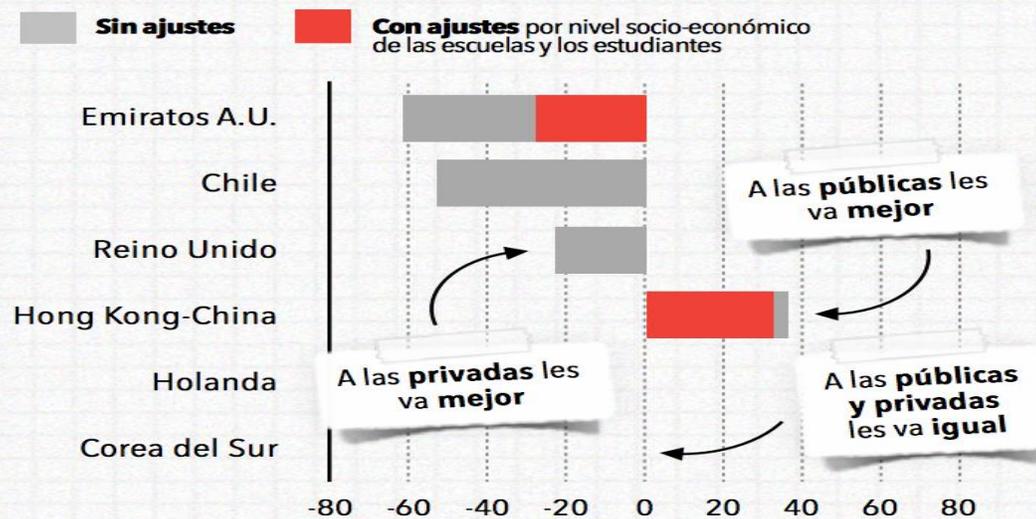


Los estudiantes de áreas rurales tienen menor rendimiento que los estudiantes de sectores urbanos



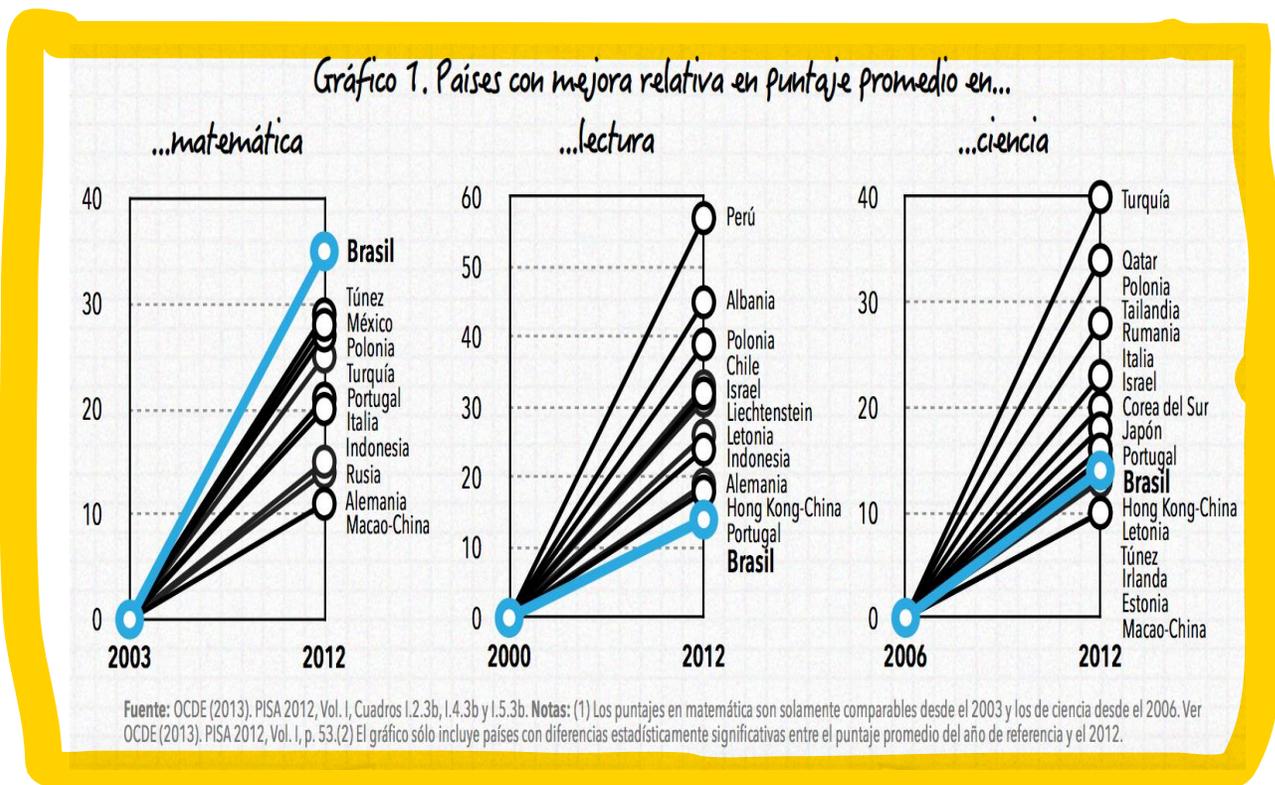
Las brechas observables en los rendimientos de instituciones publicas respecto a las privadas y particulares subvencionadas radican en la cantidad de estudiantes con nivel socioeconómico bajo.

Gráfico 6. Diferencia en puntaje de matemática entre escuelas públicas y privadas, 2012



Fuente: OCDE (2013). PISA 2012, Vol. IV, Cuadro IV.4.7. Notas: (1) Este gráfico incluye a Chile y países con más de un 40% de los alumnos de 15 años matriculados fuera del sector público. (2) Las escuelas privadas incluyen aquellas que reciben menos del 50% de su financiamiento del gobierno y aquellas que reciben más del 50% de su financiamiento del gobierno.

¿Qué hacen los países que más mejoraron?



las mejoras son explicadas a continuación en torno a 3 categorías:

Primera Categoría:

a. Infraestructura del centro escolar Fertig y Schmidt (2002), quienes analizan los resultados de la evaluación PISA 2000, muestran que la calidad de la construcción de la unidad escolar tiene una influencia positiva sobre el desenvolvimiento del alumno, así como en su rendimiento.

b. Disponibilidad y equipamiento de aulas La existencia de un local para la unidad escolar no es suficiente para el desarrollo del potencial de los estudiantes. Se necesitan ambientes personalizados, por lo que el número de aulas y la calidad de las

mismas en las escuelas tienen una influencia positiva sobre el rendimiento del individuo. Al respecto, Mizala et al. (1999) sostienen que la calidad de espacios comunes (como lo son la biblioteca escolar, los laboratorios y las salas de computación), es un factor que se asocia positivamente con el rendimiento estudiantil. Adicionalmente, encuentran evidencia del efecto negativo generado por un posible hacinamiento en el salón de clases.

c. Presencia de servicios sanitarios Dentro de la infraestructura educativa, la existencia de servicios sanitarios es uno de los factores más importantes.

d. Incorporación de elementos tecnológicos en la escuela Rouse et al. (2004) señalan que, efectivamente, existe un impacto positivo del uso de computadoras sobre las habilidades de lenguaje; no obstante, para que este impacto sea relevante, se necesita un correcto uso de los equipos tecnológicos, para convertirlos en una herramienta de aprendizaje asesorada y supervisada.

Segunda Categoría:

a. Tipo de gestión educativa Dronkers y Robert (2004a) desarrollaron un estudio comparativo de rendimiento entre estudiantes de escuelas privadas y públicas para países pertenecientes a la OECD. Encontraron que el rendimiento de aquellos escolares que asistieron a instituciones privadas fue mayor que el de los alumnos de instituciones públicas. Ellos atribuyen esta diferencia a la distinta calidad educativa de ambos tipos de escuelas y a las mejores capacidades intelectuales del alumnado de colegios privados, dada la autoselección natural de los estudiantes. El sistema reproduce las desigualdades.

b. Flexibilidad institucional y autonomía escolar Uno de los factores más influyentes en el campo de la eficiencia de la educación escolar se refiere a la capacidad de las instituciones para tomar decisiones. Muchos autores sostienen que el trabajo bajo presión o de manera estandarizada en las escuelas no fomenta la eficiencia en relación al rendimiento estudiantil.

c. Número de días y duración de la clase: se encuentra que tanto en primaria como en secundaria, la variable relativa al tiempo de clases que los estudiantes han recibido está asociada positivamente

Tercera Categoría:

a. Nivel de instrucción del docente Rouse, Krueger y Markman (2004), Carrel y West (2008), Boyd, et al (2008), Rothstein (2008), Rockoff, et al (2008), Kaine y Staiger (2008), entre otros, han encontrado, en distintos estudios y para diversos países, que una de las causas principales de las diferencias en el rendimiento de alumnos entre escuelas es el conocimiento y manejo del material educativo por parte de los docentes

b. Estudios pedagógicos y procedencia de estudios: la educación a nivel de postgrado del profesor sí es un determinante fundamental del rendimiento de los alumnos.

c. Años de experiencia En el informe del Banco Mundial (2001), se encontró que profesores con más años de servicio, y mejor formación, favorecen un mayor rendimiento de los estudiantes en todo el país.

“El caso de Brasil”

- ◆ Pese a no ser el País con las puntuaciones más altas, Brasil es el País que más a mejorado en 2012 respecto a la medición anterior.
- ◆ Además es el País que ha mejorado sus puntuaciones mas rápido.

- ◆ Esto se explica principalmente por las inversiones tanto en infraestructura como en recursos educativos.
- ◆ Los estudiantes que más mejoraron fueron los pobres, rurales y rezagados, reduciendo de este modo las brechas con los estudiantes Ricos y Urbanos.
- ◆ Redujo la falta de docentes calificados en las áreas que muestran mayor progresión (matemáticas por ejemplo)
- ◆ Se redujo levemente el tiempo de estudio dentro y fuera del colegio, además de la cantidad de estudiantes por sala.

III.PROPUUESTAS

Las investigaciones sobre financiamiento en Chile pese a ser escasas llegan a conclusiones similares, es decir, **el costo por estudiante de educación básica y media similar y el mayor porcentaje de los gastos de las instituciones publicas y privadas subvencionadas corresponde al gasto en personal.**

- “Hacia la medición del costo de una educación de calidad” (MINEDUC, 2013)
- “Costo per cápita por estudiante en la educación pública” (CORPORACION PROGRESO, 2013)

En lo que respecta a la **Asignación de recursos**, la experiencia internacional sugiere que la fórmula más efectiva es aquella que se ajusta a las realidades de los distintos países. En el caso chileno, esta debiese contemplar a lo menos 2 dimensiones:

- i. Realidades particulares de los Estudiantes
 - ◆ Estudiantes preferentes por distintos motivos
- ii. Situación de los establecimientos:

Ubicación Geográfica

Tipo de Establecimiento y/o Modalidad

i. Propuesta de Financiamiento

a. En lo general

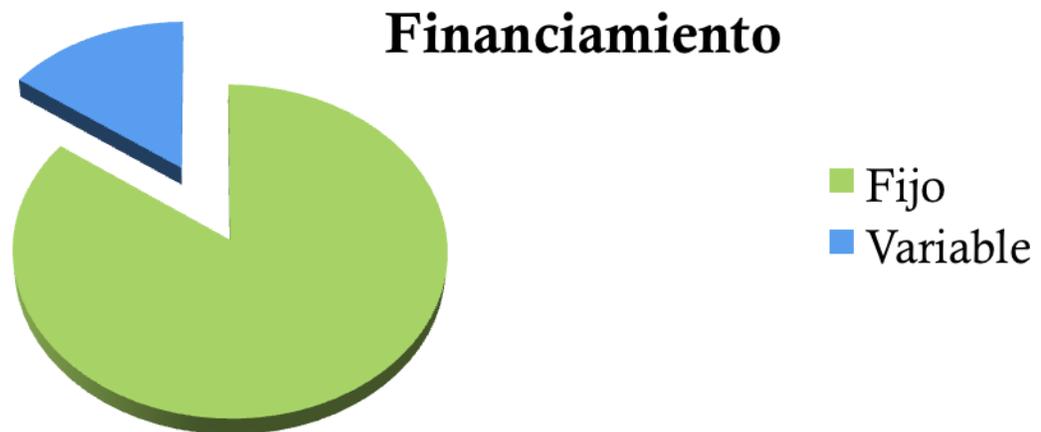
La generación de una nueva propuesta de financiamiento para la educación pública es posible solo en el marco de una reforma educacional que busque modificar de manera profunda la lógica del sistema escolar, orientándolo a la búsqueda constante de mayores niveles de equidad y calidad educativa.

Para la implementación de esta propuesta será necesario:

- 1.- Iniciar un **proceso** certero y responsable **de regularización de los recursos y capacidades financieras** de los distintos establecimientos educacionales.
- 2.- **Desarrollar procesos de planificación de la oferta educativa en el sector publico.**
- 3.- implementar procesos de fortalecimiento y desarrollo estratégico de los establecimientos públicos.

b. En lo particular

Creación de una formula para la asignación de recursos, privilegiando los costos fijos de funcionamiento asociados a criterios de estudiante y características de establecimiento.



Costos fijos es una base para el funcionamiento general del establecimiento y con carácter progresivo.

Costos variables de acuerdo a los ingresos del PIB del país y asociados a las 3 categorías explicativas de mejoras en las puntuaciones de la prueba PISA.

c. Financiamiento Fijo

El mayor gasto de los establecimientos se concentra en gastos de tipo fijo o semi fijo. El ítem que concentra la mayor cifra dentro de estos corresponde al ítem remuneraciones. Bajo esta lógica se propone entregar alrededor del 80% de la subvención de manera fija, directamente a los establecimientos.



d. Financiamiento Variable



El 20% restante de la subvención se propone que sea entregado de manera variable, asociado a la matrícula instalada y en relación con los ingresos del PIB. Estos recursos aportaran independencia y particularidad a la vez asociados a la reducción de brechas desprendida del análisis de las 3 categorías explicativas de mejoras en las puntuaciones de la prueba PISA.

ii. Propuesta de Reestructuración del Sistema

Reestructuración de la red de establecimientos priorizando la infraestructura y aumento de la eficiencia.

Teniendo en mente los datos PISA de Brasil y observando las similitudes que presenta con Chile en lo que respecta a brechas entre estudiantes pobres y ricos; urbanos y rurales; públicos y privados.

¿Es posible realizar una inversión similar a la realizada por Brasil en infraestructura y contenido educativo?

La respuesta a esta pregunta es:

NO ES NECESARIO, BASTA CON UTILIZAR DE MANERA MAS EFICIENTE LO QUE YA TENEMOS.

a. ¿Por qué Reestructurar?

Una vez termine el proceso de conversión de los establecimientos subvencionados a corporaciones sin fines de lucro, el Estado dispondrá de un sobre stock de establecimientos educacionales, muchos de ellos, instalaciones menores en lo que respecta a infraestructura y profesionales complementarios a la labor de los docentes.

La propuesta consiste en seleccionar en cada comuna los mejores establecimientos a nivel de infraestructura, redistribuir estudiantes y docentes en ellos, permitiendo la cobertura total de la capacidad del establecimiento

b. Eficiencia Que Impacta En Calidad

Con la redistribución de estudiantes se permitirá:

- ◆ Contar con menos, pero mejores establecimientos para los estudiantes en las distintas comunas
- ◆ Completar la capacidad de los establecimientos (aumento de la matrícula en sistema público)
- ◆ Al ser la misma cantidad de estudiantes distribuidos en menor cantidad de establecimientos, se contará con mayores recursos por estudiante sin inyectar platas adicionales.
- ◆ La redistribución puede llegar a ser complementaria a la implementación de la carrera docente
- ◆ Al ser menos los establecimientos, aumentaran los profesionales que no son profesores en establecimiento (Psicólogos, Ed Diferencial, Asist. Social, etc.)

c. Creación De Red Complementaria A La Labor Educativa

Los establecimientos que fueron desestimados en la restructuración, quedan a disposición para ser convertidos en:

- Consultorios
- Red de centros de apoyo al aprendizaje
 - Profesionales de distintas áreas
- Sedes que permitan el funcionamiento de departamentos comunales o vecinales.
- Implementación de centros, de propiedad del estado, para subsanar en parte necesidad del Estado Sename