



Desafíos para el funcionamiento del financiamiento de la educación escolar municipal a nivel local en Chile. UNA MIRADA CUALITATIVA.

Alejandro Carrasco, CEPPE UC, Pontificia Universidad Católica de Chile

Ernesto Treviño, CEPPE UC Pontificia Universidad Católica de Chile

Cristóbal Villalobos, CEPPE UC Pontificia Universidad Católica de Chile

Ignacio Wyman, CEPPE UC, Pontificia Universidad Católica de Chile

RESULTADOS

- Existen factores del entorno -ajenos a los sostenedores- que impactan directa o indirectamente en la disposición de recursos económicos, agregando un marco de incertidumbre para la correcta planificación educativa y económica.
- La disposición de recursos –siempre escasos- y la decisión sobre su gasto dependen en buena medida de las capacidades (y posiciones) simbólicas y políticas de los Departamentos/Corporaciones para negociar con otros (escuela, municipio, organismos del nivel central). Esto genera un escenario de asimetría del financiamiento para la educación escolar en distintos municipios.
- Los marcos normativos y de rendición de cuentas revisten una presión y carga laboral excesiva para gestionar el financiamiento, lo que limita las posibilidades de focalizarse estratégicamente los objetivos educativos locales.
- Existe, actualmente, una insuficiencia en términos de capacidades de conocimiento técnico-pedagógico y administrativo-financiero en los equipos sostenedores municipales. Esto desemboca en pérdida, tanto en objetivos educativos como en eficiencia en la asignación de recursos.

IMPLICANCIAS

- Este estudio viene a aportar con evidencia sobre los procesos de financiamiento escolar en el sector municipal desde una perspectiva cualitativa que ofrece una comprensión ecológica del problema.
- Esta aproximación releva factores estructurales y contextuales que condicionan la agencia de los equipos sostenedores.

METODOLOGÍA

- Estudio cualitativo multi-caso. Se seleccionaron 8 comunas (casos) bajo el criterio de casos teóricos extremos con el propósito de ilustrar la variabilidad de patrones de comportamiento financiero-contable que es posible identificar a lo largo del país, particularmente a través de tres dimensiones: nivel de ejecución presupuestaria, nivel de endeudamiento y volumen del aporte municipal.
- En cada caso se realizaron entrevistas en profundidad con cada uno de los siguientes actores: Jefe del Departamento de Administración de Educación Municipal (DAEM) o Director Corporación de Educación Municipal; Jefe de Finanzas del DAEM o Corporación Municipal; Jefe Subvención Escolar Preferencial (SEP) del DAEM o Corporación Municipal; Director Departamento Provincial de Educación (DEPROV); y Secretario Regional Ministerial de Educación (SEREMI).

- Los resultados permiten comprender asimetrías en la disposición de recursos y gasto que caracteriza al sistema de educación municipal.
- A partir de este diagnóstico, se proponen recomendaciones de política -que bajo el actual sistema- apuntan a la mejora en los procesos de financiamiento y en último término, de la calidad de la educación escolar pública chilena.

Para citar: Carrasco, A., Treviño, E., Villalobos, C. & Wyman, I., (2019). *Desafíos para el funcionamiento del financiamiento de la educación escolar a nivel local en Chile. Una mirada cualitativa.* (CEPPE Policy Briefs, N° 23). Santiago: Centro UC de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación. Disponible en <http://ceppe.uc.cl/images/contenido/policy-briefs/ceppe-policy-brief-n23.pdf>.

LA INVESTIGACIÓN SOBRE SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO ESCOLAR EN CHILE

El esquema de subsidio a la demanda universal (*vouchers*) del sistema escolar chileno ha concitado importante interés por el estudio de sus efectos. Estos se han centrado principalmente en la eficacia de la provisión mixta en la calidad educativa, poniendo a prueba el supuesto de que el financiamiento competitivo impacta positivamente en la calidad de la enseñanza (Elacqua y Santos, 2013). No obstante, estos estudios han centrado su atención en sólo una parte de la cadena: los resultados.

Otras investigaciones han comparado desempeños entre tipos de sostenedores. Al respecto, los meta-análisis de Bellei (2012) y de Drago y Paredes (2011) ilustran y sintetizan el esfuerzo acumulado de los estudios centrados en el éxito relativo de establecimientos de distinta dependencia administrativa. No obstante, las lógicas internas de operación de cada uno de ellos ha sido un tópico de menor abordaje. Las investigaciones de Corvalán, Elacqua y Salazar (2009) y de Carrasco, Bonilla y Rasse (2019) sobre el sector particular subvencionado y de Marcel y Raczynski (2009) para el caso de la educación municipal, contribuyen en este punto. Aun así, el financiamiento y su operación no concitan el objetivo central de estos estudios.

Por su parte, informes y reportes sobre el estado de la educación municipal y que han sido importantes avances en materia de diagnóstico para la política pública (Consejo Asesor Presidencial, 2006; Marcel y Raczynski, 2009), han situado su análisis más desde una teoría del déficit y centrado en la agencia de los actores involucrados, que desde una perspectiva ecológica que considere las condiciones estructurales y contextuales que podrían explicar la acción. Quizás el esfuerzo más consistente de los últimos años lo constituye el libro de Bellei (2018), que describe los desafíos y tensiones del proceso de puesta en marcha de la Nueva Educación Pública (NEP).

Considerando lo anterior, este estudio buscó contribuir, a través de una aproximación cualitativa, con evidencia en tres aspectos hasta ahora poco abordados: i) el impacto del esquema de financiamiento en procesos (y no en resultados), ii) profundizar en las lógicas operativas de los sostenedores municipales, y iii) ahondar en determinantes estructurales que condicionan el trabajo de sostenedores municipales. Además, estos hallazgos arrojan luces sobre procesos clave de la administración de la educación pública con los que los nuevos Servicios Locales de Educación (SLEP) deben lidiar.

El presente *Policy Brief* presenta los resultados del “Estudio cualitativo a nivel local sobre el funcionamiento del sistema de financiamiento de la educación escolar en Chile. Apoyo técnico para el diseño del sistema de financiamiento de la educación escolar en Chile (CH-R1002) BID-Banco Interamericano de Desarrollo”, desarrollado durante el año 2016 por CEPPE UC para el Banco Interamericano de Desarrollo-BID y el Ministerio de Educación de Chile.

¿QUÉ FACTORES AFECTAN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO ESCOLAR EN EL SECTOR MUNICIPAL? HALLAZGOS DESDE UNA PERSPECTIVA CUALITATIVA

1. ENTORNO: LA CONDICIÓN GEOGRÁFICO-TERRITORIAL

El entorno se define como todos aquellos elementos externos al sistema escolar que, directa o indirectamente, influyen en los recursos disponibles para los establecimientos. En el estudio se reconocen tres grandes tipos de factores del entorno. Entre los *factores geográficos*, el clima tiende a ser un factor relevante en la interrupción de la asistencia de los estudiantes al establecimiento. Por otra parte, la matrícula se ve afectada por la estacionalidad laboral de las familias –especialmente relevante en la zona norte del país–, el bajo número de población en edad escolar en zonas remotas, y la magnitud de los desplazamientos escolares que en ciertas comunas genera la posibilidad de atraer más matrícula pero, a la vez, mayores tasas de inasistencia¹. Entre los *factores sociodemográficos* se considera como aspecto estructural la provisión privada y competencia con el sector público que afecta la matrícula de manera desigual a ciertos sectores, y relacionada a las características de los estudiantes, su condición migratoria –fuente importante de matrícula para el sector municipal– y la de vulnerabilidad, que también podría impactar en la asistencia. Finalmente, entre los *factores políticos* se consideran las relaciones clientelares en la distribución de recursos, la capacidad de algunos sostenedores de acaparar nuevos ingresos dadas ciertas afinidades políticas y la posición relativa de comunas más grandes o influyentes que también incide en la disponibilidad de recursos económicos.

2. NEGOCIACIÓN: EL PAPEL DE LAS DINÁMICAS LOCALES DE PODER EN LA GESTIÓN DE RECURSOS

El financiamiento está condicionado a aspectos simbólicos y recursos micro-políticos presentes en la gestión local. Aspectos como el carisma, la afiliación política, el volumen de las redes, la posición específica de grupos de presión o asimetrías de poder son asuntos críticos en el uso, monto, distribución y circulación de recursos. Así, la negociación se define como todo proceso de discusión, disputa o validación desarrollado por los actores locales para obtener, aumentar y complementar recursos. Se identifican tres escenarios (unos más o menos institucionalizados) para la negociación:

- i. Negociación entre Corporación/Departamento y Establecimientos, donde a través de mecanismos más o menos formalizados, los departamentos “filtran” peticiones hechas por los establecimientos –generalmente a través de los directores– según una evaluación de su pertinencia y la disponibilidad de recursos.
- ii. Negociación entre Corporación/Departamento y Municipios, la cual se visualiza como un proceso de apoyo municipal con recursos humanos, pero especialmente con recursos económicos. Para estos últimos, la negociación se concentra en dos procesos: La elaboración del Plan Anual de Desarrollo de Educación Municipal (PADEM) y peticiones aisladas en épocas del año donde se requiere mayor apoyo económico. En esta negociación, el Consejo Municipal es el actor que cumple el rol de fiscalizador, aprobador y negociador directo del municipio.

1 En comunas estudiadas que reciben un alto porcentaje de estudiantes de otras comunas se señala que los largos desplazamientos tienden a afectar la asistencia anual de sus estudiantes.

- iii. Negociación entre Corporación/Departamento y el Nivel Central, que es una negociación basada en la gestión presupuestaria y que se realiza con la Superintendencia de Educación, la Unidad de Apoyo Municipal (UNAM), y la Secretaría Regional Ministerial de Educación (SEREMI).

3. COMPLEJIDAD: LA INCIDENCIA DEL CONTROL ADMINISTRATIVO EN LA EJECUCIÓN FINANCIERA LOCAL

El sistema de financiamiento escolar público chileno se caracteriza por su esquema de “descentralización controlada” donde la autonomía en el uso de recursos por parte de los municipios se inscribe dentro de un estricto marco de “supervigilancia” desde el nivel central. Esto, se ha visto incrementado con cada nueva subvención o mecanismo compensatorio que aumentan la carga de procedimientos altamente complejos de control y *accountability* a los que deben someterse los sostenedores y escuelas. Se identifican seis aspectos claves para comprender esta complejidad.

- i. La complejidad del *sistema de traspaso* de recursos se evidencia en la comprensión de las distintas subvenciones y la planificación anual de financiamiento, especialmente compleja considerando factores fluctuantes de recursos como la asistencia escolar.
- ii. Por su parte, la *rendición del gasto* es percibido como un proceso engorroso, que reviste una importante sobrecarga de trabajo en ciertas épocas del año, lo que se intensifica por los cambios en las reglamentaciones entre un año y otro.
- iii. Ligado a la *suficiencia de recursos*, la búsqueda de recursos externos –a través de fondos municipales, principalmente- y la falta de liquidez dada por el régimen de subvenciones que no considera la baja de matrícula como un problema estructural.
- iv. El proceso de *distribución de recursos* es complejo dado que frecuentemente los sostenedores incluyen otros aspectos a la ecuación de distribución de recursos entre escuelas –como principios de solidaridad- y no solo los que son motivo de subvención.
- v. Finalmente, durante el proceso de *rendición de cuentas* la posibilidad de sanción y la discrepancia de criterios entre diferentes entes fiscalizados (Superintendencia, MINEDUC y Contraloría General de la República) percibida por los sostenedores es otra fuente de complejidad.

4. CONOCIMIENTO: LOS RECURSOS HUMANOS COMO FACTOR DE EFICIENCIA

Las capacidades técnico-pedagógicas y administrativo-financieras con las que cuentan los sostenedores municipales son muy importantes en los procesos de priorización de objetivos educativos y para la maximización de los recursos económicos con que se cuentan. El diagnóstico revela que el actual sistema de financiamiento no contempla recursos ni estructuras para su creación y fomento. En concreto, se evidencia una falta de capacidad técnica –volumen, preparación profesional y experiencia- de los equipos sostenedores en áreas educativas y financieras. Además, se advierte escasa

visión y priorización de objetivos educativos, anteponiéndose la priorización de necesidades inmediatas². Al respecto, se observa una disociación entre lo educativo (el establecimiento escolar) y lo financiero (el sostenedor municipal), lo que a su vez, se relaciona con la falta de innovación educativa de los sostenedores y las escasas oportunidades de vincularse con actores que sí provean este capital. Finalmente, el manejo de la normativa es otro aspecto crítico relativo al conocimiento. Se advierte que el buen manejo de la normativa sobre gasto y rendición podría impactar en el uso eficiente de recursos para la educación, pero esta capacidad, junto a la exigencia de estar al día en una normativa siempre cambiante y cada vez más compleja, es un recurso escaso al interior de los equipos sostenedores.

RECOMENDACIONES BASADAS EN EL DIAGNÓSTICO, ¿CÓMO MEJORAR LAS CAPACIDADES DE LOS SOSTENEDORES MUNICIPALES?

Los resultados de este estudio representan un importante paso adelante en materia de conocimiento sobre los procesos que envuelve el sistema de financiamiento de la educación escolar en Chile. Además, reviste una importante fuente de información para todos los actores del sistema, pero especialmente para los tomadores de decisiones. Las recomendaciones a continuación presentadas representan una propuesta de hoja de ruta para la toma de decisiones sobre el actual sistema de financiamiento de la educación pública en Chile, especialmente relevante considerando la actual y progresiva puesta en marcha de la Nueva Educación Pública:

Tabla1: Síntesis de diagnóstico y recomendaciones

Área crítica	Diagnóstico	Recomendaciones
Incidencia de factores geográfico-territoriales en la disponibilidad de recursos y su distribución equitativa.	<p>Las condiciones geográficas y territoriales afectan:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. la matrícula, por procesos de estacionalidad, desplazamiento y configuración geográfica del país, además de condiciones demográficas, como la tasa de natalidad. ii. la asistencia, impactada por el clima y la incidencia de desastres socio-naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar procesos de planificación de la matrícula. • Potenciar fondos de apoyo para escuelas con baja demanda estructural • Incorporar en el sistema de financiamiento un fondo para desastres socio-naturales • Desanclar el sistema de financiamiento de la asistencia estudiantil.

Continúa en la página siguiente

2 Una publicación reciente de Treviño, Carrasco, Villalobos y Morel (2019) profundiza en los efectos nocivos promovidos por el actual sistema de financiamiento escolar.

Relevancia de las condiciones de educabilidad en la gestión y desarrollo financiero de las escuelas.	Las características de los estudiantes son un factor relevante a considerar en la planificación y organización financiera del sistema. Específicamente, se ha reconocido que dos condiciones, la condición de migración y la condición de vulnerabilidad de los estudiantes, generan una tensión financiera importante.	<ul style="list-style-type: none"> • Revisar y reconstituir los criterios de asignación de niños prioritarios. • Generar fondos específicos de apoyo a escuelas con altos niveles de estudiantes vulnerables y migrantes. • Promover procesos de diversificación e inclusión escolar.
Existencia de criterios poco claros y definidos para la distribución de recursos en el territorio	Existe una serie de factores asociados a cada comuna que generan un espacio de inequidad en la disponibilidad y distribución de los recursos, pues suponen que la capacidad de los actores para negociar es idéntica, lo que en la realidad no ocurre. Estos factores son relevantes tanto a nivel del territorio regional como a nivel comunal, generando una tensión entre los Departamentos/Corporaciones y los directivos.	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar criterios claros de la distribución de recursos. • Generar procesos participativos para la discusión de lógicas y criterios de distribución de recursos. • Promover criterios de diferenciación funcional entre autoridades.
Insuficiencia de la capacidad técnica focalizada en educación y abordajes pedagógicos en los equipos municipales de educación.	Se identifica un nivel insuficiente de la capacidad técnica en temas educativos y pedagógicos, lo cual se ve reflejado en la escasa visión educativa respecto a los objetivos comunales, la baja planificación de acciones tendientes a la mejora educativa y la baja capacidad de innovación educativa. Estas deficiencias impactan directamente en la calidad de educación recibida por los estudiantes y en la identificación y abordaje de sus necesidades educativas específicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los perfiles profesionales con foco pedagógico dentro del equipo central de educación municipal. • Implementar alianzas con instituciones expertas en educación y ligadas a la realidad local.
Excesiva dedicación y desgaste de los equipos financieros en los aspectos legales y normativos de las subvenciones recibidas.	Los profesionales del área financiera se encuentran sobrepasados en su capacidad dada la complejidad y volumen del cuerpo normativo que los rige, quedando sin espacio para una planificación y toma de decisiones adecuadas. Una comprensión y manejo acabado de la normativa por parte de los equipos es relevante a la hora de poder hacer un uso eficiente de los recursos y que estos sean destinados a los objetivos que la comuna efectivamente requiere, sin temor a las restricciones legales.	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un sistema de "ventanilla única" de recepción y rendición de las distintas subvenciones y fuentes de financiamiento. • Procurar mayor continuidad en la normativa. • Implementar procesos sistemáticos de capacitación para los equipos financieros municipales. • Promover la continuidad de los equipos profesionales.

Descuido forzado de los objetivos educativos a los que se debe el departamento de educación, frente a las contingencias diarias.	Se identifica un descuido forzado o abandono de los objetivos educativos por parte de los sostenedores municipales, específicamente en relación a la calidad de la educación y las necesidades específicas de los estudiantes que atienden. El término 'descuido forzado' busca recalcar que no se trataría de negligencia, desinterés o falta de propósito moral, sino de las condiciones estructurales que están a la base del impedimento de relevar en mayor medida los asuntos propiamente educativos. Esto se relaciona con la capacidad técnica pero, además, con la fórmula de financiamiento que deriva en que los recursos disponibles luego de solventar los gastos básicos de financiamiento, se destinan a cubrir contingencias de mantenimiento y otras, sin dejar recursos específicos para fines pedagógicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Socialización y apropiamiento de los objetivos educativos por parte de todos los involucrados. • Financiamiento exclusivo para ítems que representan alta contingencia. • Incentivar la innovación educativa.
Alta complejidad del sistema de gestión de recursos financieros, especialmente por subdivisiones de subvenciones y fondos.	La gran cantidad de subvenciones existentes incrementa la complejidad del sistema en tres aspectos fundamentales: i) la comprensión del sistema de traspaso; ii) el nivel de evidencias requeridas para la ejecución y rendición de los presupuestos y iii) la concentración de procesos simultáneos de rendición. Esto genera que el sistema sea cabalmente comprendido por muy pocos profesionales de los equipos y que requiera grandes esfuerzos en cantidad de personal y tiempo dedicado a estos procesos.	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de rendiciones desfasadas y con mayor periodicidad. • Evaluar la unificación en los procesos de traspaso y rendición de algunas subvenciones.
Dificultad de planificación a largo plazo por insuficiencia y variabilidad de recursos, repercutiendo en eficiencia en gestión de los recursos	Existen diversos factores que afectan la posibilidad de planificar adecuadamente a mediano y largo plazo, principalmente relacionados con la variabilidad de ingresos que produce un sistema basado en la asistencia. Adicionalmente, dado que los recursos son, en general, insuficientes, el uso de la subvención regular está determinado de antemano, sin dejar espacio a la planificación. La disponibilidad de fondos distintos a las subvenciones, como son el FAEP y los aportes municipales, son recursos que permiten una mayor libertad de disposición y planificación.	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento del componente basal en la fórmula de financiamiento. • Promover iniciativas a nivel comunal que permitan redistribución de recursos. • Reducir la lógica de presiones y penalizaciones.

Fuente: Elaboración propia

Aunque este listado de recomendaciones permitirá mejorar la eficiencia y equidad del sistema de financiamiento en términos de su distribución geográfica y territorial, la transformación del sistema en su conjunto es, sin duda, una tarea aún pendiente. Tal como se destaca en un reciente capítulo de libro (Treviño, Carrasco, Villalo-

bos y Morel, 2019), el sistema de financiamiento genera distintas externalidades e incentivos negativos en los actores del sistema (sostenedores, directivos, estudiantes), por lo que su reelaboración es una de las deudas más importantes de la política pública de los próximos años.

REFERENCIAS:

- » Bellei, C. (2018). Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos, y perspectivas de la desmunicipalización. Santiago: Universidad de Chile.
- » Bellei, C. (2012). Equidad Educativa y Dinámicas de Mercado en Educación. *Cátedra Michel Foucault Escuela Chile-Francia*. Universidad de Chile.
- » Carrasco, A., Bonilla, A., & Rasse, A. (2019). Capital profesional del sector particular subvencionado en Chile: ¿Una oferta diversa o desigual? En A. Carrasco & L. Flores (Eds.). *De la reforma a la transformación: capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena*. 449-498. Santiago: Ediciones UC
- » Consejo Asesor Presidencial (2006). *Informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación*. Santiago: Presidencia de la República.
- » Corvalán, J., Elacqua, G., & Salazar, F. (2009). El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones. *Santiago de Chile: Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, Universidad Alberto*
- » Hurtado y Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales.
- » Drago, J. L., & Paredes, R. D. (2011). La brecha de la calidad en la educación chilena.
- » Elacqua, G. & Santos, H. (2013). Los efectos de la elección escolar en la segregación socioeconómica en Chile: Un análisis georreferenciado. *Documento de Referencia, n° 1*, Santiago, Chile: Espacio Público
- » Marcel, M., & Raczynski, D. (Eds.). (2009). *La asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile*. Uqbar.
- » Treviño, E., Carrasco, A., Villalobos, C., & Morel, M. (2019). Financiamiento de la educación escolar en Chile: la reforma estructural pendiente. En A. Carrasco & L. Flores (Eds.) *De la reforma a la transformación: capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena*. 505-544. Santiago: Ediciones UC.

ACERCA DE CEPPE-UC

CEPPE UC tiene como misión prioritaria realizar investigación sobre políticas y prácticas en educación, para contribuir al desarrollo del sistema educativo chileno. El Centro busca mejorar la base de evidencia con que la sociedad y las instituciones educativas cuentan para comprender y responder a las demandas educacionales del país.

En particular, CEPPE UC impulsa una amplia agenda de proyectos de investigación, tanto avanzada como aplicada, que abordan problemas estratégicos de la educación chilena desde una perspectiva multidisciplinaria.

ACERCA DE LA SERIE POLICY BRIEFS

Esta serie busca contribuir a la difusión del conocimiento y la promoción del debate educacional entre los actores relevantes. Sus números contienen los principales hallazgos de investigaciones avanzadas y aplicadas realizadas en el Centro desde el año 2010.

Para contribuir al debate educacional en marcha, la serie ofrece al público –tanto masivo como especializado– evidencia acotada y de fácil consulta, en un formato breve y accesible.

La producción académica del Centro es variada y se encuentra disponible en distintos formatos, que se pueden encontrar en el sitio web institucional www.ceppeuc.cl.

OTRAS PUBLICACIONES

Entre ellos destacan:

- Libros Ediciones UC. Colección en Educación CEPPE UC.

La Colección se ha propuesto como objetivo la comunicación de nuevas ideas, hallazgos y evidencias en un lenguaje accesible, para contribuir desde la academia a la discusión y propuestas de políticas públicas en educación.

- Artículos académicos. CEPPE UC genera investigación educacional de excelencia, publicando en revistas académicas de alto impacto tanto nacionales como internacionales en una gama amplia de áreas y disciplinas de la investigación educacional.



Centro UC
Estudios de Políticas y Prácticas
en Educación - CEPPE

Campus San Joaquín Universidad Católica 3º Piso Edificio Decanato de Educación Avda. Vicuña Mackenna 4860, Macul, Santiago, Chile Teléfono: (562) 235 413 30 www.ceppeuc.cl

