



CENTRO DE  
POLÍTICAS  
PÚBLICAS UC

# Apuntes Legislativos

Observatorio de Iniciativas Legislativas



CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

## » ¿Nueva subvención educacional a la clase media?

Análisis del proyecto de ley que crea una subvención para los establecimientos educacionales, especial para la clase media (Boletín N° 8655-04)

agosto 2013 > n° 22

Apuntes Legislativos es editado por el Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica. La opinión de los autores es responsabilidad de los mismos y no representa necesariamente a la Universidad Católica. Disponible en [www.politicaspUBLICAS.uc.cl](http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl)

Este documento fue elaborado a partir de talleres de discusión en los que participaron: Gabriel Gutiérrez, Ignacio Irrarrázaval y Ricardo Paredes. Redacción y edición general: M. Angeles Morandé y Magdalena Letelier.

## Introducción

---

En octubre de 2012 ingresó a la Cámara de Diputados<sup>1</sup> un proyecto de ley que crea una subvención escolar especial para la clase media. En años anteriores ya se habían elevado los aportes a la educación escolar vía subvenciones estatales, aumentando los recursos y cobertura de la Subvención Educacional Preferencial (SEP) - creada especialmente para costear la educación de alumnos pertenecientes al 40% de la población más vulnerable-, y algunos incrementos a la subvención regular. Esto hace que la subvención escolar para educar a un niño vulnerable o prioritario alcance hoy día los \$95.000 aproximadamente.

La creación de la subvención preferencial y el aumento sostenido de sus aportes, ha permitido concentrar los recursos en los dos primeros quintiles de ingresos de la población, en el entendido que educar a un niño más vulnerable es sustancialmente más costoso. Pero además, la implementación de la SEP desde el año 2008, ha significado de alguna manera, un cambio de paradigma en el sistema escolar subvencionado, pues la Ley 20.248 impone una serie de obligaciones a los sostenedores que se adscriben a este sistema, relativas a la formulación de planes de mejoramiento educativo, compromisos de no selección de alumnos y no cobro de financiamiento compartido a los alumnos prioritarios, además de la rendición de cuentas por el uso de los recursos adicionales.

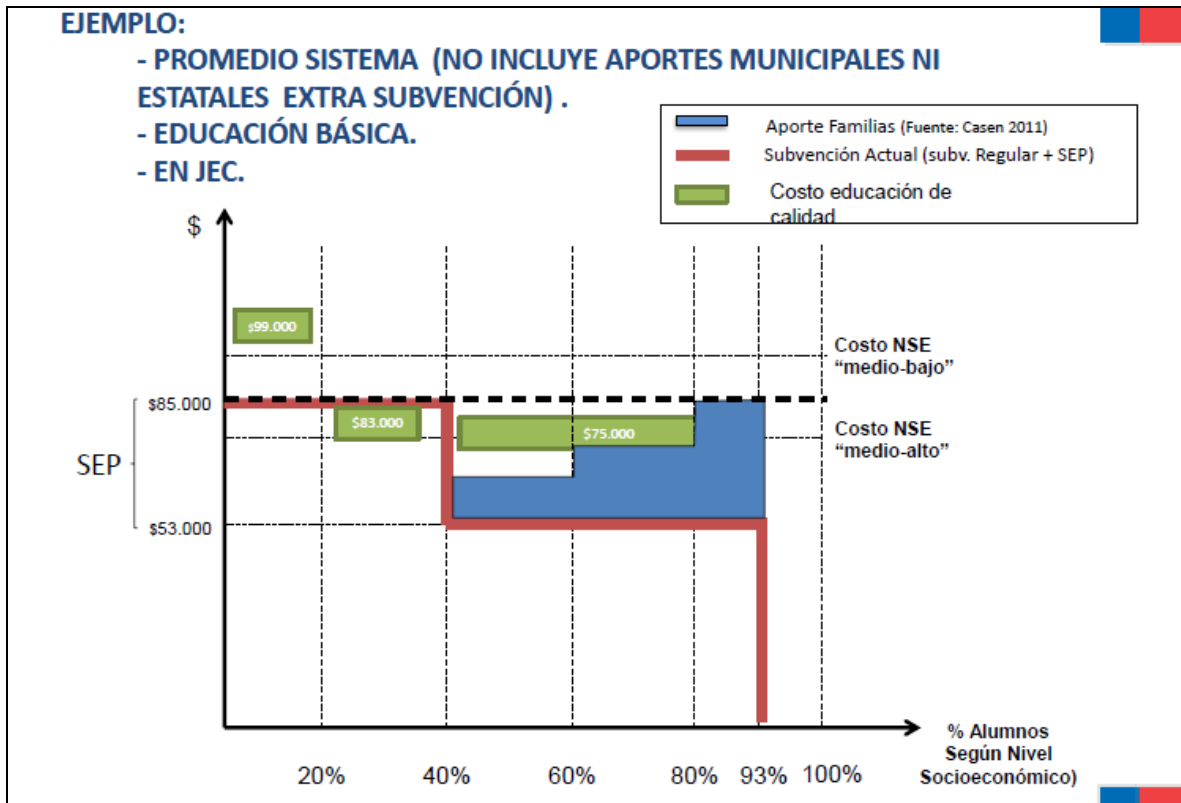
El proyecto de una nueva subvención para la clase media vendría a subsanar la brecha que se produce actualmente entre los alumnos prioritarios que reciben la SEP y los alumnos que no son sujeto de ella pero que pertenecen hasta el 60% más vulnerable de la población escolar; complementando los aportes de la subvención regular para este grupo. Esta subvención se enmarca dentro de los compromisos del actual gobierno de duplicar el valor de la subvención educacional en ocho años, y se condice con sus esfuerzos por apoyar a la clase media. El monto que se propone en el proyecto de ley para esta subvención especial, alcanzará los \$14.000 mensuales para los alumnos que cursen entre pre-kínder y 6° básico, y \$9.000 mensuales para los alumnos de 7° a 4° medio<sup>2</sup>. Tal como muestra el Gráfico 1, la diferencia entre los aportes que reciben por concepto de subvención los estudiantes que pertenecen a los primeros dos quintiles de ingresos, versus los que pertenecen al tercer quintil y superior, es muy marcada, sin considerar gradualidad en el paso del segundo al tercer quintil.

---

<sup>1</sup> El proyecto actualmente se encuentra en primer trámite constitucional, sin urgencia.

<sup>2</sup> Montos SEP (2012): 1° a 4° básico: \$32.356; 5° y 6° básico: \$21.493; 7° y 8° básico: \$10.862.

Gráfico 1. Aportes subvenciones educacionales por quintil de ingresos.



Fuente: Presentación al Congreso proyecto de ley que crea una subvención escolar especial para la clase media. MINEDUC, diciembre 2012.

En el presente documento se analiza el proyecto de ley en discusión, exponiendo las ventajas y desventajas de una subvención de este tipo, fruto de una reflexión conjunta realizada por académicos de la Universidad Católica.

## ¿Nueva subvención para la clase media?

El proyecto plantea la creación de una subvención educacional especial para la clase media, lo cual en primer término parece positivo, pues permite incrementar los recursos para mejorar la calidad de la educación y en particular, aportar para la educación de alumnos prioritarios del tercer quintil, que presumiblemente requieren mayores recursos para alcanzar un nivel dado de aprendizaje.

La nueva subvención estaría dirigida a aquellos alumnos que no perciben la SEP y que sus familias se encuentran caracterizadas dentro del 60% más vulnerable de la población. Esta definición es de gran importancia para efectos de la implementación de la nueva subvención, porque de alguna manera estaría incluyendo a los alumnos que son sujetos de la SEP (pertenecientes hasta el 40% más vulnerable) pero que sus escuelas no están adscritas a la Ley 20.248, por lo tanto no la reciben.

Como ya se ha enunciado, la SEP exige una serie de compromisos asociados a los establecimientos<sup>3</sup> que se adscriben a ella, pues éstos deben suscribir un convenio con el Ministerio de Educación, conocido como Plan de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa, a través del cual los sostenedores asumen compromisos asociados al mejoramiento de resultados con los nuevos recursos, además de la obligación de no seleccionar a sus alumnos<sup>4</sup>, no cobrar a los alumnos prioritarios, retener a los alumnos prioritarios y rendir cuenta del uso de los recursos para objetivos de mejoramiento educativo. Adicionalmente, las escuelas son clasificadas por el Ministerio en tres categorías -autónomas, emergentes y en recuperación- con distintos niveles de exigencia en cada caso. Todo esto sin contar el riesgo que corren los establecimientos que postulan a la subvención preferencial, pues para entrar a la SEP deben cumplir con todos estos requisitos, sin asegurarse que finalmente serán elegibles para la subvención.

La creación de una nueva subvención para suplementar recursos a alumnos que no reciben la SEP y así disminuir la diferencia de aporte con los que sí la reciben, que se entregará a los sostenedores sin mayores exigencias asociadas, podría considerarse como una forma de elevar la subvención regular. Además al estar dirigida “hasta” el tercer quintil de ingresos, incluye a alumnos de los quintiles I y II que no estén percibiendo la SEP, lo cual, dado los costos de entrada que exige la SEP a los establecimientos, podría tener un efecto de sustitución en aquel segmento de escuelas subvencionadas que quisieran sortear los compromisos que exige la SEP y recibir una subvención adicional para sus alumnos del I, II, y III quintil de ingresos. En este sentido, la nueva subvención podría desincentivar la entrada y la permanencia en la SEP, pues aun cuando el monto de la subvención es más bajo, las barreras de entrada a la SEP permanecen más altas pues exige gastar el dinero en lo que se establece en los planes de mejoramiento, a diferencia de la nueva subvención que exigiría los mismos requisitos de entrada que la subvención regular. Esta sustitución es esperable se dé especialmente en establecimientos particulares subvencionados con financiamiento compartido; pues además la nueva subvención permite el cobro adicional a las familias, a diferencia de la SEP.

La evidencia inicial que disponemos, avala que la SEP ha tenido un efecto positivo en la organización curricular y en las prácticas de enseñanza de las escuelas que la reciben, y a pesar de la resistencia inicial a recibir a alumnos vulnerables y las altas barreras de entrada, los establecimientos han aumentado su participación en esta política<sup>5</sup>. En tal sentido, un éxodo de escuelas adscritas a la SEP hacia la nueva subvención para la clase media, sería un efecto adverso del proyecto de ley.

Por lo anterior, cabe preguntarse si no sería más conveniente elevar la subvención regular en forma generalizada. Esencial a una respuesta está el dilema que se entreguen más recursos sin obligación de rendición de cuentas, respecto de una entrega condicionada. El fondo de la discusión es si esa rendición y fiscalización es efectiva en términos de evitar que el destino final de los aportes adicionales se diluya en fines no educativos, pues de lo contrario el beneficio que se está creando es finalmente indirecto para las familias de clase media.

En este sentido, la nueva institucionalidad educacional constituida por una Superintendencia que tendrá roles fuertemente orientados hacia la fiscalización del uso de los recursos, y una Agencia de Calidad que clasificará las escuelas según su calidad y monitoreará los resultados educacionales de los colegios, ejercerán una presión adicional al sistema por mayor *accountability*, lo cual debiera tener un efecto global sobre el uso de los recursos para el mejoramiento educativo.

Por último, se plantea en el proyecto utilizar como mecanismos de selección una metodología similar a la que se usa para seleccionar a los alumnos prioritarios en la SEP, pero con parámetros distintos. Sabemos ya que la metodología vigente es engorrosa, pues los criterios de selección operan en escalada y no son

<sup>3</sup> Los compromisos asociados a la SEP son asumidos por la escuela completa, y no solamente en relación a los alumnos vulnerables.

<sup>4</sup> Aunque esto tenía más sentido cuando no existía la obligación de no seleccionar que actualmente establece la Ley 20.370 General de Educación para el primer nivel de transición y hasta sexto básico.

<sup>5</sup> Evaluación de los primeros años de implementación de la Ley de Subvención Educativa Preferencial, DIPRES 2012.

necesariamente excluyentes unos de otros<sup>6</sup>. En consecuencia, si se crea una nueva subvención especial para la clase media, deberá considerarse con mayor detención la metodología de selección.

## Expandiendo la cobertura SEP

---

Para solucionar los incentivos de sustitución, una alternativa posible es aumentar la cobertura de la SEP hasta los alumnos del tercer quintil de ingresos. Esto tendría un costo adicional para las escuelas que no están adscritas a la Ley SEP, sin embargo, los resultados que preliminarmente se han obtenido respecto a los efectos de la implementación de esta política sobre el rendimiento académico, sugieren que ello sería positivo<sup>7</sup>.

Por otra parte, datos del año 2012 indican que un 99% de los establecimientos municipales están adscritos a la Ley SEP y que dos tercios de los establecimientos particulares subvencionados lo están, lo cual alcanza un 85% del total de los establecimientos subvencionados por el Estado<sup>8</sup>. En este sentido, una gran mayoría de los establecimientos hacia los cuales está dirigida esta nueva subvención ya han asumido los costos de entrada a la SEP. Por ello, contar con una subvención preferencial para el tercer quintil, como parte de la Ley SEP, por un monto menor, y cumpliendo las exigencias de rendición de cuentas de los recursos, parece muy consistente con la propia Ley SEP.

Sin perjuicio de lo anterior, la SEP no admite el cobro de financiamiento compartido a los alumnos prioritarios y de acuerdo al proyecto de ley, la nueva subvención si lo permite. En consecuencia, a una familia de clase media que accede esta subvención, se le podría cobrar financiamiento adicional. Sin embargo, si se considera la reducción del aporte del Estado en base de lo que recibe la escuela, y no sólo respecto de lo que aporta el Estado, se genera un incentivo a bajar el cobro por parte de los establecimientos a las familias para mantener un nivel determinado de subvención, en especial para aquellos que se encuentran en el margen superior del financiamiento compartido. Si no operara el descuento en base del conjunto de aporte, y solo se considera el pago de las familias, el efecto en el cobro es menor.

Con todo, si la nueva subvención funciona en forma paralela a la SEP, el subsidio efectivo a la clase media presumiblemente operará de manera indirecta, y el aumento de recursos se traduciría más bien en un apoyo a las escuelas que atienden a población escolar de clase media, y el efecto sobre el aprendizaje y en los costos a las familias se verá en mayor tiempo. En cambio, si se incluye como un programa especial de la SEP con un menor monto, o si se extiende la cobertura de la misma hasta el 60% de población más vulnerable, presenta la ventaja de contar con procesos de rendición de cuentas al sistema sobre el uso de estos recursos adicionales en un mayor número de escuelas, los que sin perjuicio de la evaluación positiva con que cuentan, deben ser permanentemente monitoreados y perfeccionados.

---

<sup>6</sup> En el caso de la SEP tienen prioridad los alumnos pertenecientes a familias dentro del Sistema Chile Solidario; luego aquellos que pertenecen al tercio más vulnerable de acuerdo a la FPS; luego los adscritos al Fondo A de FONASA, y luego operan otros criterios como la educación de los padres, nivel de ingresos, ruralidad y pobreza de la comuna de residencia.

<sup>7</sup> Centro de Estudios MINEDUC, 2012. Impacto de la ley SEP en el SIMCE: una mirada a 4 años de su implementación. Serie Evidencias, agosto 2012.

<sup>8</sup> <http://www.comunidadescol.cl/documentacion/FolletoSEP.pdf>

## Conclusiones

---

El presente proyecto de ley cumpliría con el objetivo de continuar el aumento sostenido de las subvenciones educacionales, de manera de contar con más recursos para el mejoramiento de la calidad de la educación, y entrega un mensaje político de apoyo a la clase media, en general excluida de los beneficios del Estado en esta materia. Sin embargo, la nueva subvención, tal como se presenta, sin mayores exigencias de rendición de cuenta de resultados obtenidos con los recursos adicionales, tendría efectos indirectos sobre las familias de clase media y se constituiría en una subvención más bien dirigida a los establecimientos, lo que es esperable se traduzca en beneficios a los bolsillos de las propias familias de este sector y a la calidad de la educación solo en el largo plazo.

Si bien, el aumento de recursos para un segmento específico como es el tercer quintil de ingresos, se considera positivo para suavizar la gradiente existente con respecto a los dos primeros quintiles que reciben aportes de la subvención preferencial, su implementación en forma paralela a la SEP puede tener un efecto de sustitución sobre dicha subvención, por los costos asociados para los establecimientos, esencialmente de aquellos que se encuentran en el margen. En este sentido, en su versión original esta subvención debilita a la SEP. Si se incluyera como parte de ella, como un aumento de cobertura al 60% de la población más vulnerable, aun con un monto menor específico para el tercer quintil, se potenciaría la subvención preferencial ampliándose hasta la clase media. Lo anterior, se estima tendría mayor viabilidad política que el proyecto de ley aquí analizado, en especial, considerando que la mayoría de los establecimientos subvencionados por el Estado ya están operando bajo el sistema de la SEP.

## Principales contenidos del proyecto de ley

---

- Crea una subvención escolar especial para la clase media. Recibirán la subvención aquellos alumnos pertenecientes al 60% más vulnerable de la población que no perciban la Subvención Escolar Preferencial (SEP).
- La nueva subvención tendrá un valor de \$14.000 mensuales para alumnos de pre-kínder a 6° básico, y de \$9.000 para alumnos de 7° a IV medio, montos complementarios a la subvención regular.
- Los recursos serán entregados directamente a los sostenedores educacionales, quienes deberán utilizar estos recursos según lo establecido en la Ley de Subvenciones y estarán afectos a las mismas condiciones que impone la subvención regular.
- El sostenedor les podrá cobrar un financiamiento compartido de hasta el límite máximo que establece la ley.
- La selección de los alumnos se determinarán anualmente de la misma manera que los alumnos prioritarios, aunque utilizando parámetros diferentes.
- La subvención especial para alumnos de clase media comenzará a regir a partir del año 2013 entre Pre-kínder y 6° año básico. A partir de 2014, comenzará a entrar en régimen desde 7° básico a razón de un nivel por año.