INFORME FINAL

Financiamiento escolar en Chile: revisión de la evidencia, visión de actores educacionales y bases para su mejoramiento

Marzo 2026

Ministerio de Educación
Gobierno de Chile

CEM
Centro de Estudios Mineduc

Financiamiento escolar en Chile: revisión de la evidencia, visión de actores educacionales y bases para su mejoramiento.
Centro de Estudios MINEDUC
© 2026 Ministerio de Educación
www.mineduc.cl

Ministro de Educación: Nicolás Cataldo A.
Subsecretaria de Educación: Alejandra Arratia M.
Subsecretario de Educación Superior: Víctor Orellana C.
Subsecretaria de Educación Parvularia: Claudia Lagos S.
Jefe del Centro de Estudios: Sebastián Araneda R.

Coordinación general:
Sebastián Araneda R.
Loreto de la Fuente L.

Elaboración del documento:
Cristián Bellei C.
Luis González H.
Sebastián Pereira M.
Máximo Quiero B.

Se autoriza su reproducción siempre y cuando se haga referencia explícita a la fuente.

Para referenciar, emplear el siguiente formato:
Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2026). Financiamiento escolar en Chile: revisión de la evidencia, visión de actores educacionales y bases para su mejoramiento. Santiago, Chile

Sebastián Mauricio Araneda Riveros

Firmado digitalmente por Sebastián Mauricio Araneda Riveros
Fecha: 2026.03.09 15:41:10 -03'00'

Índice

Resumen 4
Abstract 4
Principales Hallazgos 5
I. Introducción 6
II. Objetivo 7
III. Metodología 8
IV. Resultados 9
1. Sistema de financiamiento escolar basado en la subvención por asistencia: fundamentos, supuestos y evolución 9
2. Nudos críticos del sistema de financiamiento escolar chileno 14
3. La visión de los actores educacionales acerca del sistema de financiamiento. 23
4. El modelo de subsidio a la oferta: una alternativa con fortalezas y limitaciones conocidas 31
5. Financiamiento Basado en Fórmulas: una alternativa a explorar para Chile. 32
V. Recomendaciones: cómo avanzar hacia el mejoramiento del sistema de financiamiento escolar en Chile 36
VI. Conclusiones: una agenda clara, demandante y necesaria 42
VII. Referencias 44

Anexo A: Informe de análisis de revisión de literatura académica

Anexo B: Informe de revisión de literatura gris

Anexo C: Informe de levantamiento cualitativo

Financiamiento escolar en Chile: revisión de la evidencia, visión de actores educacionales y bases para su mejoramiento

Resumen

El presente informe analiza el sistema de financiamiento escolar chileno integrando una revisión de la evidencia nacional e internacional disponible en conjunto con un proceso estructurado de consulta a actores relevantes del sistema educativo.

El estudio identifica nudos críticos compartidos transversalmente por expertos y actores del sistema, y propone un conjunto de orientaciones y cambios para avanzar hacia un esquema más eficiente, coherente y sostenible.

En un escenario marcado por cambios demográficos, presión fiscal y nuevas demandas sociales, asegurar la sostenibilidad del sistema educativo exige revisar sus fundamentos financieros con una mirada de largo plazo. Este informe busca aportar evidencia y criterios para esa conversación.

Palabras clave:

Financiamiento; Educación Pública; Política educativa; Sostenibilidad; Sistema Escolar.

Abstract

This report analyzes Chile's school funding system from an integrated perspective, combining a review of national and international evidence with a structured consultation process involving key stakeholders within the education system.

The study identifies critical challenges shared across experts and system actors and proposes a set of orientations and adjustments aimed at advancing toward a more efficient, coherent, and sustainable funding framework.

In a context shaped by demographic change, fiscal pressure, and evolving social demands, ensuring the sustainability of the education system requires revisiting its financial foundations through a long-term lens. This report seeks to contribute evidence and criteria to inform that discussion.

Keywords

Education finance; School funding reform; Fiscal sustainability; Education governance; Public expenditure in education; Resource allocation; Equity and efficiency; Education policy reform.

Principales Hallazgos

- El sistema de financiamiento escolar no ha sido objeto de una reforma estructural integral en más de 40 años.
    - Las modificaciones implementadas han sido incrementales y han aumentado su complejidad, sin alterar su arquitectura central.

- La fragmentación de instrumentos ha debilitado la coherencia del modelo.
    - La superposición de más de veinte subvenciones y fondos específicos ha incrementado la carga administrativa y reducido la transparencia del sistema.

- Existe una creciente brecha entre las exigencias regulatorias y los mecanismos de financiamiento, tanto en el sector público como privado subvencionado.
    - Las reformas para la calidad, inclusión y desarrollo profesional no han sido acompañadas por ajustes estructurales equivalentes en el diseño financiero.

- La dependencia del financiamiento por asistencia introduce inestabilidad en un sistema con costos mayoritariamente fijos.
    - Esta variabilidad limita la planificación de mediano plazo e introduce inequidad, pues afecta especialmente a establecimientos con mayor vulnerabilidad, rurales o en territorios con declive demográfico.

- El debate sobre financiamiento no se limita al nivel de recursos, sino a la arquitectura del sistema.
    - La discusión requiere revisar incentivos, mecanismos de asignación, regulaciones de uso, modalidades de fiscalización y condiciones de sostenibilidad futura; esto es especialmente crítico para consolidar el nuevo sistema de educación pública basado en servicios locales descentralizados.

- Existe consenso transversal sobre la necesidad de simplificar y estabilizar el modelo.
    - Expertos y actores del sistema coinciden en avanzar hacia esquemas más predecibles, transparentes y coherentes, basados en estudios empíricos de costos en base a estándares de calidad definidos, y para las diversas realidades geográficas, institucionales y educacionales.

- El escenario demográfico y fiscal obliga a anticipar decisiones estructurales.
    - La disminución proyectada de matrícula y las restricciones presupuestarias hacen insostenible mantener el diseño actual sin ajustes, puesto que la mayoría de los establecimientos opera en condiciones de déficit.

- La sostenibilidad del sistema educativo requiere una revisión de largo plazo del modelo de financiamiento y sus regulaciones complementarias.
    - El desafío es articular estabilidad, equidad y eficiencia en un esquema que permita proyectar el sistema educativo en las próximas décadas.

I. Introducción

En los últimos años, el financiamiento escolar ha adquirido creciente centralidad en la discusión de política pública, en la investigación educativa y en el debate público sobre el futuro del sistema escolar chileno.

Desde la implementación del esquema de subvención por estudiante en la década de 1980, el modelo ha experimentado múltiples ajustes orientados a incorporar criterios de equidad, fortalecer la regulación y responder a nuevas demandas de calidad e inclusión. Sin embargo, la arquitectura central del sistema ha permanecido relativamente estable, mientras las exigencias sobre los establecimientos y sostenedores se han incrementado de manera sostenida.

La evidencia nacional acumulada en los últimos años ha identificado tensiones persistentes en el diseño del modelo: alta fragmentación de instrumentos, dependencia de ingresos variables asociados a asistencia, creciente complejidad normativa y déficits estructurales en distintos tipos de sostenedores.

A nivel internacional, los indicadores de “Education at a Glance”, reporte anual de la OCDE, muestran que Chile históricamente se distingue por presentar una alta carga financiera sobre los hogares, una menor proporción de gasto público destinado a la educación pública en comparación con países desarrollados, y niveles bajos de inversión en capital, infraestructura y equipamiento educativo (Ministerio de Educación, Centro de Estudios, 2025).

Estos antecedentes permiten distinguir al sistema educativo chileno en las estadísticas internacionales no solo por su estructura de provisión mixta, sino también por la forma en que se asignan los recursos y se distribuyen los riesgos financieros entre el Estado, los sostenedores y las familias. En este contexto, el debate ya no se limita a cuánto se invierte en educación, sino a la coherencia del diseño financiero, sus incentivos y su sostenibilidad futura. Asimismo, también parece obsoleta la simple dicotomía entre modelos de financiamiento a la oferta versus a la demanda, lo que hace necesario avanzar en buscar alternativas intermedias que rescaten lo mejor de ambos sistemas y solucionen sus conocidas falencias.

A ello se suma un escenario demográfico y fiscal distinto al de décadas anteriores. La disminución proyectada de matrícula, el aumento de estándares regulatorios y las restricciones presupuestarias estructurales del Estado plantean interrogantes sobre la capacidad del modelo vigente para sostener en el tiempo los objetivos de equidad, calidad y fortalecimiento de la educación pública. La sostenibilidad del sistema educativo, entendida como su capacidad de mantener estándares crecientes bajo condiciones de estabilidad institucional y responsabilidad fiscal, se convierte así en un eje central de la discusión.

El presente estudio se sitúa en esta discusión, integrando la evidencia nacional e internacional disponible, junto con la visión de actores relevantes del sistema educativo, con el propósito de identificar sus nudos críticos y proponer bases para un modelo de financiamiento adecuado, eficiente, equitativo y sostenible.

II. Objetivo

El objetivo general de este estudio fue analizar el sistema de financiamiento escolar en Chile desde una perspectiva de política educativa, identificando su articulación y tensiones con las reformas educativas recientes y su vínculo con los principios que subyacen a estas reformas. Cuatro objetivos específicos guiaron el desarrollo del estudio:

1. Sistematizar la evolución del modelo de financiamiento escolar en Chile desde 1981 hasta la actualidad, dando cuenta de sus principales reformas y sus efectos en establecimientos de distinta dependencia administrativa.
2. Identificar los principales nudos críticos del modelo de financiamiento escolar actual en el contexto de la educación pública y de la educación particular subvencionada, y su articulación y tensiones con las reformas recientes como Ley de Inclusión, Sistema de Desarrollo Profesional Docente y creación del Sistema de Educación Pública.
3. Examinar los principales debates actuales y propuestas de ajuste al modelo de financiamiento escolar, identificando sus limitaciones y posibilidades de implementación.
4. Elaborar recomendaciones para un modelo de financiamiento que establezca condiciones de eficacia, eficiencia y equidad de oportunidades para la educación escolar.

El presente informe desarrolla una discusión integrada de los principales hallazgos de las revisiones de literatura académica y técnica (o "literatura gris"), realizadas en el marco de esta investigación, con el propósito de identificar los principales nudos críticos del actual sistema de financiamiento escolar chileno. Adicionalmente, se expone de manera sintética la visión de algunos actores educacionales consultados acerca del sistema actual de financiamiento escolar, estando especialmente enfocado en sus principales debilidades. Finalmente, se elaboran algunas sugerencias en términos de cambios posibles de introducirse, sobre todo con el propósito de delinear un camino intermedio alternativo a los que han dominado el debate chileno, a saber, el subsidio a la demanda (existente) y el financiamiento a la oferta. Para ello se explica una propuesta para introducir el Financiamiento Basado en Fórmulas (FBF). Otros cambios necesarios para resolver el conjunto de nudos críticos identificados son también delineados en este informe.

En términos sintéticos, a partir de las revisiones de literatura académica y técnica, así como de las entrevistas a actores educacionales, es posible concluir que:

- Aunque existe una amplia convergencia sobre las debilidades observadas del sistema de financiamiento escolar en Chile (como su insuficiencia, enorme complejidad, e inestabilidad al afrontar gastos fijos con ingresos variables, entre otras), no se ha profundizado suficiente en mecanismos de ajuste o en las soluciones a dichas debilidades, sobre las que existe, en cambio, más diversidad de opiniones.
- Si bien algunos actores han propuesto volver a un esquema de financiamiento basado en la oferta, actualmente existe también amplio consenso sobre sus debilidades.
- Para modernizar el sistema chileno se debiera explorar una salida intermedia, que intente rescatar lo mejor de cada sistema, al tiempo que resolver sus falencias conocidas.

- Existe un conjunto acotado, pero muy relevante de modificaciones al actual sistema de financiamiento y gestión financiera que debieran implementarse con independencia de si se modifica o no el actual sistema general de subvenciones, especialmente en la nueva educación pública.

A este respecto, es importante señalar que, si bien este texto pone énfasis en las debilidades o nudos críticos del actual sistema de financiamiento escolar, éste tiene algunas características valiosas que eventuales modificaciones debieran intentar preservar. A lo largo del texto se mencionan algunas de ellas.

III. Metodología

El estudio en que se basa este reporte estuvo constituido por dos principales fuentes. En primer lugar, se realizó una revisión bibliográfica a partir de fuentes secundarias provenientes de literatura académica en bases de datos reconocidas y de literatura "gris" (informes técnicos de organismos gubernamentales, académicos y/o internacionales)[1]. Para esto, se realizó una búsqueda sistemática de información en bases de datos académicas, tales como Scopus, Web of Science, Scielo y Google Scholar. Se incluyó artículos publicados entre los años 2015 y 2024, escritos en idioma español o inglés, sometidos a revisión por pares y con relevancia directa al objeto de estudio. El análisis de los textos seleccionados se orientó a identificar tendencias y conclusiones relevantes asociados a los objetivos de estudio, que permitieran la identificación de nudos críticos para el sistema de financiamiento educativo en Chile.

En paralelo, se realizó una revisión y sistematización de literatura gris sobre financiamiento escolar en Chile (2015 a la fecha, coincidente con la implementación de la Ley de Inclusión y luego la Nueva Educación Pública). El análisis documental se orientó a identificar vacíos, tensiones y nudos críticos en la evidencia existente. Las fuentes secundarias incluyeron documentos técnicos de organismos públicos, centros de pensamiento y organismos internacionales, además de evaluaciones de políticas (p. ej., DIPRES, MDSF) relativas a subvenciones, Subvención Escolar Preferencial (SEP), Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP) y Nueva Educación Pública (NEP).

En segundo lugar, se llevó a cabo un estudio empírico para conocer la visión de diferentes actores educacionales respecto del actual sistema de financiamiento escolar[2]. Para ello se realizaron cuatro entrevistas grupales, desarrolladas como un taller reflexivo en torno a problemas y potenciales soluciones: un grupo estuvo constituido por ocho directivos SLEP, otro, por tres sostenedores municipales, en otro grupo participaron ocho sostenedores privados subvencionados, y en un último grupo, participaron ocho académicos y expertos en economía de la educación. Además, se realizaron entrevistas individuales a cinco ex o actuales autoridades públicas (Ministros de Educación y Hacienda, y Dirección de Educación Pública), así como una entrevista individual a un sostenedor de una red de colegios particulares subvencionados.

[1] En Anexos A y B se presentan informes que describen y analizan la revisión de ambos tipos de fuentes bibliográficas.
[2] En Anexo C se presenta un informe intermedio que da cuenta del levantamiento cualitativo.

El presente informe articula los principales hallazgos y conclusiones del conjunto de las fuentes, aunque con énfasis diferentes, según se explica cada vez. Asimismo, basándose en el análisis del conjunto del material reunido, este informe propone diversas modificaciones al sistema actual de financiamiento escolar y posibles caminos de solución para abordar los problemas identificados.

IV. Resultados

En este capítulo se analiza en profundidad la evolución, complejidad y principales nudos críticos del sistema de financiamiento escolar chileno. A partir de una revisión conceptual y empírica, se examinan los supuestos que sustentan este modelo, las sucesivas reformas que lo han modulado y la configuración de un esquema híbrido, crecientemente fragmentado y burocratizado. Asimismo, se identifican tensiones estructurales vinculadas a la competencia escolar, la inequidad, la sobreoferta y el déficit financiero, junto con los desafíos específicos que enfrenta la nueva institucionalidad de la educación pública. El capítulo integra evidencia académica y la visión de actores clave para ofrecer un diagnóstico comprehensivo y fundamentar la discusión sobre eventuales transformaciones del sistema.

1. Sistema de financiamiento escolar basado en la subvención por asistencia: fundamentos, supuestos y evolución

En términos muy generales, el sistema de financiamiento escolar chileno se estructura como un subsidio a la demanda abierto tanto a establecimientos públicos como privados, en igualdad de condiciones (Treviño et al., 2023). Este mecanismo, en la medida en que se paga por asistencia efectiva a clases de los estudiantes (Treviño et al., 2019; Elacqua et al., 2020)[3], implica un incentivo a la competencia entre establecimientos educacionales por captar matrícula, retenerla y sostener su asistencia regular a clases. Dicha competencia se posibilita al complementarse con un sistema de libre elección de escuela por las familias, quienes pueden solicitar matrícula en cualquier establecimiento, sin restricciones geográficas (Gutiérrez y Carrasco, 2021). En teoría, el sistema incorpora incentivos a la cobertura escolar y al mejoramiento de la calidad educativa, en la medida en que se espera que las familias elijan la mejor oferta educativa disponible en el radio geográfico en que están dispuestas a trasladar a sus hijos.

Para que este mecanismo competitivo opere de forma intensiva (de acuerdo a su filosofía) se requiere un conjunto nada trivial de condiciones (Treviño et al., 2019; Bellei, 2015). Una de ellas

[3] Para el cálculo de la subvención, se utiliza el promedio de la asistencia media efectiva registrada en los tres meses anteriores al pago de la subvención. Aunque este mecanismo fue incorporado para atenuar la volatilidad de los ingresos a lo largo del año escolar, es criticado porque genera incertidumbre financiera al desalinear ingresos variables con costos mayormente fijos y tiende a castigar la vulnerabilidad y exacerbar desigualdades, ya que los establecimientos en contextos difíciles suelen tener mayor ausentismo. Para más detalles, revisar la discusión sobre el mecanismo y sus desafíos en Paredes et al. (2009) y en el Informe BID (2018).

es la entrada/salida expedita de oferentes, es decir, que se pueda crear establecimientos educacionales con facilidad y también cerrarlos cuando no tienen éxito en atraer demanda[4].

Otra condición crítica es que las familias elijan escuela fundamentalmente orientándose por criterios de calidad educativa y presionen por tanto a los establecimientos educacionales a esforzarse por ofrecerles "mejor educación" (Bellei, 2025). Si bien una visión radical de esta noción podría descansar completamente en la valoración "espontánea" de las familias, también es posible -como Chile ha hecho a través de las pruebas Simce- proveer a las familias de datos oficiales acerca de la calidad educativa para informar su demanda. Un supuesto adicional es que los propietarios o administradores educacionales ("sostenedores" en la nomenclatura administrativa chilena, denominación que se aplica tanto a los propietarios de establecimientos privados como a los administradores de colegios públicos) tendrán la capacidad para gestionar autónomamente sus recursos, de forma que podrán diferenciarse de la competencia y eventualmente superarla en la calidad del servicio ofertado; esto implica que tienen el conocimiento acerca de cómo producir mejor calidad educativa y la flexibilidad para perseguirla vía sus decisiones de gestión y gasto. Por ello, los "sostenedores educacionales" son entidades autónomas con plena autoridad sobre sus establecimientos y los recursos financieros que les son entregados para su funcionamiento. Esto se expresa, por ejemplo, en que los sostenedores ejercen la función de empleadores del personal docente y no docente; pueden decidir cerrar su establecimiento a su voluntad; y-hasta antes de la Ley de Inclusión- usar con extrema libertad los fondos públicos de la subvención regular, incluyendo retirar ganancias[5].

Ciertamente, existen varios otros supuestos y condiciones a la base de la noción que inspira el sistema de financiamiento escolar competitivo basado en la demanda que opera en Chile desde hace más de cuatro décadas. El punto es que se trata de supuestos fuertes que han moldeado un sistema educacional que en términos comparados ha sido reconocido como un caso extremo de "mercado educativo" (Treviño et al., 2019; Verger et al., 2017; Bellei, 2015; Hsieh y Urquiola, 2003). La expresión más notoria de este rasgo es la fuerte privatización que ha tenido lugar como consecuencia de este arreglo institucional, lo que ha reducido la educación pública a mínimos históricos (hoy representa aproximadamente un tercio del sistema escolar) y -en términos relativos- a convertirla en una de las más pequeñas del mundo, en comparación a otros países de la OCDE (Ministerio de Educación, Centro de Estudios MINEDUC, 2024, 2025; Treviño et al., 2023; OCDE, 2020).

Esta caracterización no es solo conceptual, sino que se sustenta en evidencia comparada. Revisiones internacionales muestran que Chile constituye un caso atípico incluso entre sistemas que utilizan financiamiento por estudiante, en la medida en que ningún otro país de la OCDE

[4] El sistema chileno ha sido caracterizado como uno que pone pocas barreras de entrada a nuevos establecimientos que reclaman este financiamiento estatal. En efecto, excepto condiciones básicas de operación, no hay requisitos de tamaño ni calidad educativa, y-por la mayor parte del tiempo, hasta la implementación de la Ley de Inclusión- ha estado abierto a oferentes con fines de lucro, y tampoco ha tenido reglas de ubicación por lo que pueden abrirse establecimientos en zonas sin demanda insatisfecha, por nombrar algunos criterios (Carrasco et al., 2025).

[5] Para una exposición y análisis desde la perspectiva normativa de este entramado institucional, especialmente la filosofía de la relación estado-sostenedores educacionales desde un punto de vista económico, ver "La educación como actividad económica" (Zárate, 2021).

vincula de manera directa la asistencia mensual efectiva con el financiamiento escolar (Anexo A). Además, en los sistemas basados en fórmulas que fueron revisados en este estudio, el financiamiento se estructura principalmente en torno a la matrícula ajustada por características del estudiantado y del contexto, lo que refuerza el carácter excepcional del diseño chileno.

Complejidad evaluativa y realidad híbrida: un sistema en permanente ajuste

Evaluar los efectos positivos/negativos del sistema de financiamiento escolar en Chile no resulta sencillo al menos por tres razones.

La primera es que el modelo teórico reseñado se aparta en varios aspectos sustantivos del implementado en la realidad chilena, lo que -por mucho tiempo- derivó en un debate que, esquemáticamente, daba a los defensores del "modelo puro de vouchers" un argumento para continuar reivindicándolo (Gallego y Sapelli, 2007; Sapelli, 2017). Lo segundo es que el sistema de financiamiento ha experimentado varios e importantes cambios a lo largo del tiempo, que, aunque han mantenido en su núcleo como base la subvención a la demanda, han introducido regulaciones en su uso y fondos complementarios que no se distribuyen bajo este mecanismo, convirtiendo al sistema en la práctica en un híbrido (Treviño et al., 2019; BID, 2018). La tercera razón por la que es difícil evaluar el sistema de financiamiento en sí mismo es que el país ha sido enormemente activo en introducir múltiples reformas y políticas educacionales, cuya implementación y efectos se confunden inextricablemente con el sistema de financiamiento y su gestión por los administradores educacionales (Bellei, 2025).

Para sopesar la envergadura de estas dificultades, considérese los siguientes ejemplos de cada una de estas tres razones:

- Cuando se creó el sistema en 1980, los contratos docentes se regían por el Código del Trabajo (severamente desregulado y flexibilizado en el mismo período), pero a inicios de los 1990s se introdujo el Estatuto Docente, regulando fuertemente el sector público y sólo marginalmente el privado; recientemente, en 2016 se introdujo el Sistema de Desarrollo Profesional Docente que aumenta las regulaciones laborales docentes y las introduce gradualmente también en el sector privado que recibe recursos del estado (Ávalos & Bellei, 2019).

- Ambos sectores, público y privado, han podido apalancar recursos adicionales a la subvención estatal. Desde mediados de los 1990s los establecimientos privados subvencionados pueden cobrar aranceles obligatorios a las familias ("financiamiento compartido"), los cuales solo a partir de la Ley de Inclusión han comenzado a eliminarse, aunque aún se mantienen para los colegios de mayor cobro. Los establecimientos públicos han recibido aportes municipales, así como algunos otros fondos adicionales (especialmente destinados a infraestructura), y más recientemente con la creación de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), fondos directos para la administración central del territorio. Los recursos provenientes tanto de las familias como de los municipios varían significativamente, por lo que introducen una importante desigualdad entre establecimientos.

- Desde inicios de la década de 1990 el país ha sido muy activo en aplicar reformas, políticas y programas de mejoramiento escolar (Bellei & Muñoz, 2023), cuya implementación (en grados variables, ciertamente) es independiente de los sostenedores o al menos restringe su ámbito de libertad en el uso de recursos: así, Enlaces y la Jornada Escolar Completa en los 1990s, las reformas curriculares y programas de capacitación docente en los 2000s, los planes de mejoramiento educativo de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y el Programa de Integración Escolar (PIE), en los 2010s, por nombrar solo algunos. Además, durante la última década el país instauró un Sistema de Aseguramiento de la Calidad, que creó dos nuevas instituciones: la Agencia de Calidad y la Superintendencia de Educación; además, comenzó el reemplazo de la administración municipal por los SLEP, y terminó con el lucro y gradualmente con los cobros a las familias en el sector privado.

Como puede observarse, Chile no ha descansado solo en la expectativa de producir procesos de mejoramiento y expansión escolar gatillados por las dinámicas autónomas de competencia por matrícula/subvención escolar. Si bien estos mecanismos han continuado siendo promovidos y siguen siendo en la práctica el núcleo del sistema, han sido progresivamente complementados con políticas de diferente naturaleza, las cuales reflejan un diagnóstico persistente de insatisfacción con la calidad y equidad educativas, aunque cambiante en su foco en el tiempo, desde el retorno a la democracia en 1990. Ciertamente, y a pesar de todas estas reformas, la pregunta sobre la adecuación o suficiencia del valor del *voucher* no ha sido resuelta. La literatura es consistente en señalar que el valor de la subvención estatal es insuficiente para cubrir los costos de la educación, lo que ha obligado a que el sistema opere en base al déficit (BID, 2018).

En términos conceptuales, estas políticas se pueden agrupar en tres grandes conjuntos (Bellei & Muñoz, 2023). Primero, políticas directas de mejoramiento de la calidad educativa, que implican inversiones en procesos e insumos educacionales (como la expansión del tiempo escolar o la distribución de textos de estudio) realizados como decisiones ministeriales y reformas educativas que modifican contenidos sustantivos de la enseñanza aprendizaje, como los cambios curriculares y las diferentes campañas de mejoramiento de la lectura, las matemáticas o la convivencia. Este tipo de políticas buscan “elevar el piso” general del sistema escolar, con relativa independencia de las preferencias de los proveedores educacionales.

Segundo, políticas de mejoramiento de las capacidades profesionales (como el Estatuto Docente y la Carrera Docente) e institucionales del sistema educativo (como la creación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y los SLEP), que buscan generar un entorno normativo e institucional más adecuado para el desenvolvimiento de los procesos educacionales y de gestión, como una forma de orientar o derechamente guiar la conducta de los proveedores educacionales hacia la calidad.

Tercero, políticas orientadas a disminuir la inequidad educativa y prevenir la discriminación en contra de poblaciones escolares más desaventajadas, o estudiantes más vulnerables. Esto se ha traducido en programas focalizados de apoyo a establecimientos que atienden estudiantes de familias con menos recursos, programas de integración y apoyo educativo a estudiantes con necesidades educativas especiales, así como un conjunto de normas que buscan evitar la discriminación arbitraria en los procesos de admisión y escolarización (como la prohibición de

cobros a las familias, la regulación de los procesos de admisión y más recientemente la creación de un Sistema de Admisión Escolar centralizado, que maximiza la elección de las familias al tiempo que evita la selección por los establecimientos).

Dicho de otro modo, la política educacional ha reconocido que la mera dinámica de competencia de mercado inscrita en el sistema de financiamiento tipo voucher no garantiza pisos mínimos de calidad, no logra alinear los incentivos institucionales hacia la calidad, y tiende a producir inequidad.

Adicionalmente, como se ha anticipado, si bien el mecanismo de entrega de recursos vía subvención por asistencia escolar efectiva ha permanecido al centro del esquema de financiamiento estatal a la educación pública y privada, éste también ha sido objeto de importantes cambios desde su creación (González, 2024; Carrasco et. Al, 2019; Donoso-Díaz, 2008; Marcel & Tokman, 2005; Romaguera & Gallegos, 2010).

Un primer tipo de modificaciones ha buscado responder a diferencias de costos en la provisión educacional según el tipo de establecimiento/currículum ofrecido, creando o ajustando valores según nivel educativo, modalidad de enseñanza, o ubicación geográfica (entre ellas, destaca la introducción de la subvención de piso rural en 1992, la subvención de refuerzo educativo en 1995 o la subvención de apoyo al mantenimiento de los establecimientos en 1997 (BID, 2018), así como las modalidades de educación humanista científica y las diversas especialidades técnico profesionales).

Un segundo grupo de cambios ha buscado ajustar el valor de la subvención a diferencias en las poblaciones escolares atendidas, apoyando categorías de estudiantes que se asume “más costosos” de educar (como la SEP para estudiantes de familias de bajos ingresos, o el PIE para estudiantes con necesidades educativas especiales).

Un tercer grupo de políticas ha buscado financiar prestaciones o insumos específicos destinados a cumplir objetivos de política educacional pre-definidos, lo cual se ha traducido típicamente en la creación de “tipos de subvenciones”, como la subvención pro-retención, de refuerzo educativo, de gratuidad, o de jornada escolar completa. Por último, un cuarto tipo de cambios ha modificado las condiciones bajo las cuales se entrega o usa los recursos estatales, ya sea introduciendo nuevos requisitos (por ejemplo, no cobrar a las familias, no lucrar, crear un consejo escolar, etc.) o regulando en qué y cómo se puede gastar el dinero público entregado (por ejemplo, obligando a implementar un PME con los fondos SEP, o delimitando el tipo de gastos autorizados para la subvención general bajo el concepto de “uso educativo” de los recursos introducido en la Ley de Inclusión).

Finalmente, es importante indicar que no todos los insumos educacionales son financiados exclusivamente por el mecanismo de subvención escolar por asistencia. Los dos más relevantes que escapan a esta regla son la infraestructura escolar y algunos incentivos al personal docente.

Así, las grandes inversiones de creación, expansión o equipamiento de infraestructura escolar (especialmente, pero no exclusivamente, en el sector público) se financian con recursos provenientes de fondos especiales para estos fines que distribuye el MINEDUC como fondos específicos para proyectos de conservación y reposición de la infraestructura (como el Fondo de

Apoyo a la Educación Pública, FAEP) u otros fondos públicos como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Con todo, tanto la Ley de Jornada Escolar Completa (JEC) como la Ley de Inclusión incluyeron modificaciones a la subvención que atienden las necesidades de mantención de infraestructura y de arriendo o compra, respectivamente (y que benefician al sector privado y público). Respecto del personal docente, si bien sus salarios y algunas de sus asignaciones se incluyen en los recursos de la subvención escolar regular, varias asignaciones e incentivos son entregados como fondos complementarios con uso predefinido: así, por ejemplo, la asignación de excelencia entregada desde 1996 por el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED), o más recientemente, las asignaciones asociadas a los tramos de la evaluación de la Carrera Profesional Docente. En esta materia, la tendencia reciente ha sido homologar las condiciones salariales (no así contractuales) de los docentes de escuelas privadas subvencionadas a sus pares del sector público.

Ciertamente, existen varios otros insumos relevantes que tampoco son entregados vía subvención, como la alimentación escolar y los textos de estudio. Por último, más recientemente y con el propósito específico de fortalecer al sector público, sobre todo en el marco del reemplazo de la municipalización, se le entregan recursos adicionales tanto como fondos especiales como FAEP o como fondos basales vía presupuesto para la operación de los SLEP.

Resumiendo: el sistema de financiamiento escolar chileno en la práctica ha experimentado muchos ajustes parciales a lo largo del tiempo, que, aunque han mantenido la subvención por asistencia en el centro, han agregado importantes modulaciones, mayor complejidad e instrumentos financieros que escapan parcial o totalmente al subsidio a la demanda. La trayectoria de ajustes parciales ha configurado un sistema hipercomplejo, que algunos autores han caracterizado como un “Frankenstein financiero” que, al intentar corregir fallas de mercado, ha complejizado excesivamente el modelo original. Esta acumulación de normativas ha llevado a que, tanto organismos internacionales como la OCDE y el BID, como los propios actores educacionales, adviertan sobre la urgente necesidad de simplificar el sistema de subvenciones —que hoy cuenta con más de 25 ítems diferenciados—, puesto que la actual fragmentación presupuestaria desvía el foco de la gestión escolar desde lo pedagógico hacia el cumplimiento administrativo y burocrático.

2. Nudos críticos del sistema de financiamiento escolar chileno

Como se ha explicado, a lo largo de estas décadas el sistema de financiamiento escolar ha experimentado múltiples ajustes orientados a reflejar mejor los costos desiguales de proveer educación en contextos diversos y a poblaciones diferentes; a orientar las decisiones de gasto de los administradores educacionales hacia propósitos de política educacional; y a asegurar condiciones pre-establecidas de operación, funcionamiento y prestaciones garantizadas a los estudiantes. Esto ha derivado en un sistema híbrido que combina la entrega de recursos vía subvención por estudiante (subsidio a la demanda, de uso general y de destino preestablecido), transferencia de recursos con usos específicos predefinidos (especialmente para el personal e infraestructura) y fondos directos para la administración del sector público (especialmente FAEP y SLEP) o servicios garantizados (como JUNAEB). Este arreglo híbrido ha sido el resultado acumulado

de modificaciones parciales desarrolladas a lo largo de cuatro décadas, durante las cuales no ha habido una reforma integral del sistema de financiamiento escolar (Treviño et al., 2023).

Sin embargo, como reflejan los múltiples cambios experimentados, ha habido un constante debate acerca de la necesidad de introducir modificaciones más sistémicas al financiamiento escolar. Un análisis de estos debates permite afirmar que la discusión sobre el financiamiento escolar en Chile revela una problemática persistente en, al menos, tres puntos clave:

i. cuál es el valor ideal del voucher que garantice una educación de calidad bajo estándares conocidos en diversos contextos;
ii. cómo diseñar un esquema de financiamiento que haga que el funcionamiento del sistema no se base en la constante administración de un déficit estructural, liberando recursos para la mejora pedagógica y la equidad;
iii. cómo simplificar un sistema de subvenciones que se ha vuelto excesivamente complejo y burocrático de administrar, lo que resta tiempo y capacidades a las tareas pedagógicas que debiesen ser centrales.

A continuación, se realiza una síntesis esquemática de las críticas al actual sistema de financiamiento. Nótese que la identificación de algunas de estas limitaciones ha estado a la base de algunos de los cambios reseñados en la sección anterior. Sin embargo, a pesar de estos cambios, el grueso de estos problemas persiste, aunque su intensidad puede haberse modificado. Se volverá sobre este punto en la sección final acerca de posibles soluciones y su priorización.

a. Competencia sin mejoramiento sustantivo y con efectos de segregación e inequidad

A pesar de la teoría que postula que la competencia entre establecimientos por captar matrícula mejoraría la calidad educativa, múltiples estudios han encontrado que no existen diferencias relevantes en términos de calidad entre establecimientos particulares subvencionados y municipales, una vez que se controla por el nivel socioeconómico (NSE) de las familias y otras fuentes de sesgo relacionadas con la población escolar, y tampoco se han encontrado efectos sistémicos relevantes de mejoramiento de la calidad educacional asociados a la competencia (Bellei & Muñoz, 2023; Canals et al., 2019; Grau, Hojman & Mizala, 2018; Valenzuela, Bellei y De Los Ríos, 2013; Consejo Asesor, 2006a y 2006b; Hsieh y Urquiola, 2003).

Existen varias potenciales explicaciones que se han ofrecido para explicar esta ineficacia. Por ejemplo, el modelo de vouchers ha sido criticado por no eliminar a los colegios de “mala calidad” e incluso orientarse por criterios ajenos a ella, ya que los establecimientos educacionales pueden ser demandados por las familias al competir por otros atributos como la cercanía, la composición social de la matrícula, símbolos de estatus o la seguridad, entre otros, también llamada Competición-S (González et al., 2023). También se ha constatado un efecto negativo del esquema de competencia en la segregación socioeconómica y académica de la matrícula, tanto por mecanismos de selección escolar como auto-selección de las familias. Esta elevada segregación podría incidir tanto en la polarización de resultados educacionales, como una menor presión competitiva por calidad en el segmento de mayores recursos. Adicionalmente, es posible que existan limitaciones sistémicas para mejorar la calidad que el esquema de competencia entre

escuelas no resuelve, como, por ejemplo, bajas capacidades docentes, bajas capacidades de gestión escolar, o incentivos contextuales a sostener pedagogías poco efectivas. Finalmente, las escuelas que comienzan a perder matrícula y -en teoría- debieran reaccionar para mejorar su competitividad, enfrentan dificultades mayores para hacerlo, dado que comienzan a tener menos recursos financieros disponibles y experimentan un desprestigio local que hace a muchas caer en espirales de deterioro difíciles de revertir.

Esta baja capacidad de mejoramiento sistémico ha ido acompañada, especialmente en las últimas décadas, por un fuerte aumento de recursos públicos destinados a educación. Así, aunque el gasto público en educación escolar aumentó del 3,2% al 4,8% del PIB entre 2005 y 2015, y alcanzó el 6,86% en 2021 (incluyendo educación parvularia), este esfuerzo financiero no se ha traducido en una mejora competitiva de calidad a nivel internacional, según lo reportado por las diversas evaluaciones de logro, especialmente la prueba PISA.

También ha existido una persistente crítica a la distribución desigual de recursos y a dispositivos de inequidad que han estado inscritos en el sistema, aumentado la desigualdad socioeducativa. Entre ellos, en el sector público, las diferencias de recursos entre comunas, tanto financieros como profesionales y de servicios complementarios; en el sector privado, la diferencia en la capacidad de pago de las familias, expresada en el financiamiento compartido y otros aportes familiares. Si bien ambas fuentes de desigualdad se han comenzado a atenuar o eliminar producto de las reformas recientes, permanecen. El país ha creado mecanismos de compensación que han atacado estas desigualdades (el más importante de ellos, la SEP) y que han mostrado una eficacia parcial para superar sus consecuencias (Epple et al., 2017; Honey y Carrasco, 2023; Mizala y Torche, 2017). Con todo, persisten desventajas en poblaciones rurales, estudiantes con necesidades educativas especiales que no son cubiertos por la respectiva subvención, y población migrante que no es beneficiada por la SEP, por nombrar las principales.

Finalmente, el mecanismo de financiamiento basado en la competencia entre establecimientos desincentiva e inhibe la cooperación inter-escuelas y el trabajo en red (Treviño et al., 2019), procesos que en otros sistemas educacionales han mostrado ser palancas efectivas de difusión de buenas prácticas, y de desarrollo y acumulación de capital profesional docente y directivo.

b. Oferta pobremente regulada y heterogénea en calidad, con desbalances de sobreoferta/escaseces territoriales

El sistema escolar chileno ha evolucionado espontáneamente hacia una composición de la oferta educacional que manifiesta algunos problemas severos. Dada las bajas barreras de entrada, en muchas zonas urbanas se ha producido una sobre oferta educacional que ha derivado en una disminución promedio del tamaño de los establecimientos escolares y en un tamaño de cursos notoriamente menor al parámetro implícito en el monto de subvención, lo cual produce una estrechez financiera generalizada. Esta tendencia se expresa con claridad en la evolución del tamaño promedio de la matrícula por establecimiento. Entre 2004 y 2015, el tamaño medio de los establecimientos disminuyó de manera transversal en educación básica, tanto en zonas urbanas como rurales, con una caída agregada cercana al 10% en el promedio de estudiantes en el período

(de 253 a 230 estudiantes). Este fenómeno es particularmente crítico en zonas rurales, donde el promedio de matrícula en educación básica cae hasta niveles cercanos a los 56 estudiantes por establecimiento en 2015, evidenciando una fragmentación extrema de la oferta (Santiago et al., 2017)[6]. Incluso en contextos urbanos, la reducción del tamaño promedio es significativa, lo que sugiere que la sobreoferta no se traduce en mayor cobertura efectiva, sino en una dispersión de estudiantes entre un número elevado de unidades educativas de menor escala, tensionando su viabilidad financiera bajo un esquema de financiamiento per cápita[7]. En definitiva, el sistema escolar chileno está compuesto por una gran cantidad de establecimientos pequeños: en 2024, el 62% de los establecimientos urbanos tenía menos de 400 estudiantes y sólo un 19% tenía más de 700 estudiantes; en zonas rurales la atomización es aún mayor: 75% de las escuelas tiene menos de 120 estudiantes.

Los establecimientos privados han tendido a enfrentar esta situación, convirtiéndose en instituciones completas que ofrecen desde prekínder hasta cuarto medio, aumentando así la masa total de recursos y haciendo viable la operación del colegio. Los establecimientos municipales han recibido subsidios de los municipios o derechamente acumulado deudas para sostenerse. Esto ocurre porque la decisión de cerrar un establecimiento es muy costosa, y todo sostenedor la evita y posterga al máximo. Es dable suponer que esto produce un "ajuste por calidad" del servicio. En efecto, una fracción relevante de los establecimientos urbanos opera de hecho con déficit de recursos.

Algo similar ocurre en el sector rural y otras zonas de baja densidad poblacional, en donde aun con los ajustes de "piso rural" y zona, los recursos no son suficientes y también operan mayoritariamente en condiciones de déficit. Esto afecta especialmente al sector público, oferente mayoritario en las zonas rurales. Si bien las autoridades tienen la posibilidad de cerrar o consolidar escuelas, lo evitan ya sea porque las comunidades tienden a defender su escuela o por razones objetivas de dificultades de conectividad para los estudiantes.

En consecuencia, la situación financiera actual del sistema educativo subvencionado en general es de enorme preocupación. De acuerdo con estimaciones recientes realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el 58% de los establecimientos particular subvencionados, el 86% de los municipales y el 94% de los establecimientos SLEP presentan un déficit estructural, es decir, con los recursos de libre disposición que reciben no son capaces de cubrir sus costos básicos de operación (BID, 2025). Esta situación se ha agravado rápidamente en los últimos años, especialmente entre los establecimientos privados subvencionados y dependientes de SLEP, y afecta más severamente a establecimientos públicos urbanos, de tamaño pequeño y mediano. Si bien esta proporción disminuye al considerar una planta de personal ajustada al mínimo elemental para la operación, este déficit no desaparece por completo, quedando en este escenario un 11% de establecimientos privados subvencionados, un 13% de establecimientos municipales y un 23% de establecimientos SLEP en situación de déficit estructural (BID 2025).

---

[6] De acuerdo a los Datos Abiertos MINEDUC, en 2004, el promedio de alumnos en establecimientos urbanos fue 503 estudiantes, y en rurales, 82; en tanto en 2025, el promedio en urbanos es 418 estudiantes y en rurales, 89.

[7] Un estudio reciente realizó estimaciones de la tasa de ocupación de los establecimientos urbanos del país (i.e. porcentaje de vacantes ofrecidas efectivamente ocupadas por estudiantes), encontrando que los establecimientos participares subvencionados ocupaban el 87% de sus vacantes, mientras los públicos el 76% (CIAE & CSP, 2024).

Dentro de la estructura de costos recurrentes para el funcionamiento de un establecimiento educacional, el gasto en personal representa el más importante. No existen en Chile análisis rigurosos, representativos de las diferentes realidades y basados en estándares acordados de dotación docente/no docente, que permitan estimar con mayor precisión el nivel de "sobredotación" que estaría a la base de este déficit y -más en general- de la estrechez presupuestaria que actualmente enfrentan los establecimientos subvencionados. Evidencia anecdótica indica que los costos en personal han ido creciendo de manera acelerada producto de múltiples requerimientos normativos y de procesos de gestión que se han hecho imperativos en los colegios, costos que no habrían estado reflejados en los ajustes del valor de la subvención. Con todo, es claro que también existen prácticas de gestión ineficientes que producen sobredotación injustificada en los establecimientos, especialmente en el sector municipal ("heredadas" luego a los SLEP). DE acuerdo a estimaciones recientes, la tasa de estudiantes por docentes (jornada completa equivalente) cayó en las escuelas particulares subvencionadas entre 2016 y 2023 desde 21,8 a 18,8; y en los establecimientos públicos, de 14,5 a 11,9 estudiantes por profesor. En el caso de los asistentes de la educación, también se experimentó una caída en el mismo período, pasando de 24,9 a 23,2 en el sector privado subvencionado, y en el sector público de 17,2 a 14,3 estudiantes por asistente (CIAE & CSP, 2024).

Paradojalmente, el sistema también enfrenta el problema inverso, esto es, escasez de oferta, en algunas zonas de rápido crecimiento poblacional, producto de la expansión urbana o flujos migratorios. La lentitud o falta de decisión de las autoridades municipales para reaccionar a esta demanda, la complejidad y demora de los procesos de inversiones mayores en infraestructura pública, y la falta de interés o dificultades de acceso al financiamiento para grandes inversiones en el sector privado, han hecho que la creación de nuevos establecimientos no se realice de forma oportuna, generando situaciones de crisis por falta de cupos disponibles. Si bien este último es un fenómeno más focalizado territorialmente, su gravedad produce un estrés mayor y más contingente al sistema, al quedar población en edad escolar sin vacantes disponibles para el respectivo año escolar.

Visto en general, la tendencia del sistema escolar a producir escasez y sobre oferta simultáneamente muestra la carencia de instrumentos de política, regulaciones y autoridades públicas a cargo de la planificación prospectiva de la oferta educacional en los territorios.

c. Falta de control y seguimiento del gasto público, e hiperburocratización.

Si bien una de las ventajas que se reconoce al sistema de subvención por asistencia es su simplicidad y transparencia, en la práctica el sistema chileno ha ido derivando en uno enormemente complejo e hiperburocratizado (Santiago et al., 2017; BID, 2018; Mineduc, 2021).

Los estudios diagnósticos hechos a lo largo de estas décadas han enfatizado recurrentemente el pobre control de los recursos públicos asignados a educación y la falta de criterios claros acerca de las inversiones y gastos más estratégicas para producir calidad. El Estado entregaba los fondos a los sostenedores con la lógica de estar "pagando un servicio ya prestado" y, por tanto, sin intención de fiscalizar sus usos. Distintos reportes alertaban sobre mal uso de recursos tanto en el sector público (e.g. contrataciones clientelistas) como privado (e.g. lucro a costa de inversiones en calidad

educativa). El intento de controlar mejor el uso de los recursos públicos y de direccionar algunos hacia servicios o insumos predeterminados (como se explicó) derivó en la creación de múltiples subvenciones y asignaciones presupuestarias específicas, contabilizándose en la actualidad más de 25 diferentes, cada una de las cuales opera con sus propias reglas. Uno de los cambios más importantes en esta línea se realizó con la SEP, que obligó a los sostenedores a implementar un plan de mejoramiento y rendir los recursos en concordancia con dicho plan, autorizado y luego verificado por la autoridad ministerial. El programa PIE también importa una complejidad administrativa y financiera significativa.

A su vez, la creación de la Superintendencia de Educación perfeccionó y extendió los mecanismos de supervisión normativa y financiera. Finalmente, la Ley de Inclusión, al prohibir el lucro y delimitar el uso de los recursos de la subvención regular, definiendo taxativamente su "uso educativo", extendió significativamente el margen de control de los entes fiscalizadores, especialmente la Superintendencia de Educación. Otro tanto puede decirse acerca de la complejidad de los recursos y normativa laboral docente, lo que deriva en estructuras salariales difíciles de administrar e incluso comprender por los propios docentes, dada la enorme cantidad de bonos, asignaciones y otras modulaciones salariales existentes tanto en el sector público como privado subvencionado.

En conjunto, el resultado es un sistema de financiamiento enormemente complejo de administrar y poco transparente para los actores educacionales. Esto facilita la ineficiencia, la hiperburocratización de los procesos, la dilución de eventuales incentivos al desempeño, y el aumento de costos directos e indirectos para su administración.

Otra consecuencia de la complejidad administrativa es la subejecución de recursos y programas de mejoramiento. El caso emblemático es la SEP, pero no el único, también sucede en temas de infraestructura educacional y otros fondos específicos. Ya sea por débiles capacidades de gestión o por temor a cometer errores en la asignación de recursos entre ítems (dado que existen restricciones de gastos asociadas a las diferentes subvenciones y fondos disponibles) que puedan derivar en sanciones o rechazos de las rendiciones, muchos sostenedores se abstienen de ejecutar los recursos. En el caso de la SEP, esta situación puede generar un círculo vicioso, ya que las asignaciones futuras se ajustan de manera condicional al total de los montos efectivamente rendidos. De este modo, los sostenedores con menor capacidad de gestión administrativa (frecuentemente aquellos que atienden a poblaciones más desaventajadas) ven progresivamente limitados sus recursos SEP. Una lógica similar de "espiral negativa" se ha comenzado a producir en la relación de los SLEP con la Dirección de Presupuesto, que considera los niveles de ejecución de los ejercicios anteriores para autorizar asignaciones futuras. Resulta paradójico que, existiendo una fracción importante de establecimientos con desfinanciamiento crónico como se analizó en la sección anterior, haya al mismo tiempo una importante suma de recursos no ejecutados en el sistema escolar.

Esta burocratización unida al desfinanciamiento de muchos establecimientos ha ido desperfilando el potencial innovador de los planes de mejoramiento educativo financiados por la SEP, los cuales se transforman en un plan de gasto incapaz de catalizar procesos de mejoramiento sustantivo, e incluso experimentan la presión de desvirtuarse para ir a contribuir a solventar el mencionado déficit, especialmente por la vía del pago de salarios. Más en general, la presión por la

supervivencia financiera lleva a que los directivos escolares prioricen objetivos económicos sobre los pedagógicos, así, la falta de diálogo y alineación de criterios entre las dimensiones financiera y pedagógica dificulta la gestión eficiente de los recursos y la innovación. Los sostenedores municipales y SLEP, en particular, se ven forzados a descuidar los objetivos educativos de largo plazo para atender contingencias y viabilizar financieramente sus establecimientos.

d. Inestabilidad financiera para los administradores educacionales y desconocimiento de costos reales de producir una "educación de calidad".

El hecho de que el financiamiento escolar dependa tan estrechamente de la asistencia diaria de los estudiantes a clases es un factor de fuerte estrés para los administradores educacionales, por cuanto estos perciben ingresos variables, pero deben asumir costos de operación en su mayor parte fijos, como remuneraciones del personal y servicios básicos. Esta asimetría dificulta la planificación financiera y la gestión de los sostenedores (BID, 2018; Carrasco et al., 2019; Treviño et al., 2019; Treviño et al., 2023). También dificulta la planificación plurianual de los establecimientos. Si bien esta disposición busca promover la asistencia regular a clases, reconociendo que algunos factores dependen de los establecimientos educacionales, no hay evidencia suficiente que compruebe su eficacia. Además, y en el mediano plazo esto es quizás el efecto principal, la asistencia escolar varía también por muchos factores no atribuibles a las escuelas, como el clima, las estaciones, factores socioambientales, y características socioeconómicas y culturales de las familias (Treviño et al., 2019; Treviño et al., 2023; González, 2024). Penalizar a las escuelas por esto genera importantes desigualdades, especialmente en contextos vulnerables, geográficamente aislados y en la educación inicial. Adicionalmente, la gran relevancia financiera de la asistencia escolar produce un incentivo a la manipulación de los reportes de asistencia diaria (lo que es, por lo demás, un indicador autorreportado por los colegios y muy poco supervisado), problema que, a pesar de que ha sido identificado, no ha sido estudiado ni estimado rigurosamente.

A estas alturas es importante notar que todo el análisis realizado en los puntos anteriores acerca de la adecuación de los recursos disponibles es en cierto modo provisional, dado que el sistema educacional carece de estudios empíricos rigurosos y representativos de diferentes contextos acerca de los costos reales de la provisión educativa. Si bien en Chile se han desarrollado algunos estudios orientados a estimar los costos de provisión educativa (Irarrázaval, 2001; Focus, 2011; Treviño, 2014), estos han sido de carácter exploratorio, con muestras acotadas y definiciones heterogéneas de calidad, lo que ha impedido su uso como base técnica para la definición del financiamiento. En este sentido, el problema no radica únicamente en la ausencia de estudios, sino en la inexistencia de un marco consensuado que permita traducir estándares de calidad en una estructura de costos comparable y operativa.

Esto apunta a una falencia que está en el origen de la subvención escolar chilena y que, a pesar de múltiples debates al respecto, no se ha subsanado. A saber, en rigor, el valor de la subvención escolar no ha sido estimado ni actualizado en base a estudios empíricos de costo que permitan conocer su monto de referencia para estándares de calidad definidos, y para las diversas realidades geográficas, institucionales y educacionales. El sistema político y educacional han operado más

bien bajo la lógica de negociaciones parciales para aumentos de recursos (principalmente, laborales), estimación de aumentos proporcionales tomando la realidad actual como referencia (por ejemplo, aumento del tiempo escolar de la Jornada Escolar Completa), y el financiamiento *ad hoc* de políticas específicas, sin referencia a estándares de calidad, sino más bien a la disponibilidad de presupuesto (como los aumentos de SEP, PIE, o subvención pro-retención, por nombrar algunas). Ahora bien, dada la tendencia histórica a la disminución del tamaño de los cursos y al aumento de dotaciones de personal docente y no docente, en la práctica, los nuevos recursos han ido fundamentalmente a financiar aumentos de personal, siendo una demanda común de los sostenedores públicos y privados afirmar que "la subvención es insuficiente".

Si bien para argumentar sobre la necesidad de aumentar aún más los recursos públicos para el sistema escolar, algunos actores y expertos apuntan a la persistente y enorme brecha del gasto por estudiante entre el sector subvencionado y el privado sin subvención, o usan el nivel de gasto per cápita de los países de la OECD como referente, se trata en ambos casos de argumentos poco convincentes. En el otro extremo, hay quienes argumentan que con la misma subvención escolar estatal algunos establecimientos educacionales obtienen logros de aprendizaje significativamente superiores al promedio, sugiriendo que el grueso del problema es de eficiencia. En definitiva, la carencia de estudios rigurosos de costos, usando estándares de calidad conocidos, ha impedido ordenar este debate en base a evidencia.

e. Los SLEP enfrentan importantes problemas administrativo-financieros adicionales.

Finalmente, si bien la reforma de la educación pública que reemplaza el sistema de administración municipal por uno basado en los SLEP, ha mostrado señales positivas, especialmente por sus mayores capacidades profesionales, su exclusivo foco educativo, y el mayor tamaño que le permite acumular más recursos, ésta se ha visto obstaculizada por un importante cúmulo de problemas administrativo-financieros (CIAE, 2025; PNUD & UNESCO, 2026). Estos son de tal relevancia, que, de no resolverse adecuadamente, arriesgan la eficacia general de la reforma e incluso la viabilidad financiera de algunos SLEP.

En términos coyunturales, los SLEP, aunque no heredan las deudas que pudieran tener los municipios (por ejemplo, previsionales o con proveedores), comienzan su gestión educacional sobre la base de la relación entre matrícula y gastos (especialmente en personal) y de acuerdo con la estructura de la oferta educacional que tenía el municipio. Como se ha señalado, dada la caída generalizada de matrícula y que los municipios no hayan ido ajustando las dotaciones/establecimientos a dicha constricción de los recursos disponibles, muchos SLEP reciben un sistema educativo local financieramente deficitario. Esto se ha visto acrecentado por comportamientos irresponsables de algunos municipios que, especialmente en el último período de su administración, han aumentado los costos, contratando más personal (principalmente asistentes de la educación) o negociando beneficios salariales sin respaldo económico de mediano plazo. Finalmente, muchos establecimientos educacionales son traspasados con severos rezagos en su infraestructura y equipamiento, producto de la pobre o nula mantención realizada por los municipios. Todo esto deriva en que el SLEP debe asumir la administración de un sistema crónicamente deficitario. Si bien en el mediano plazo los SLEP pueden realizar acciones de ajuste,

éstas son políticamente costosas para un servicio naciente y con necesidades de legitimación en sus comunidades. Ciertamente, dada la naturaleza de servicio público, este eventual desfinanciamiento de algunos SLEP debe ser asumido por el presupuesto nacional, generando una presión de gasto creciente, que arriesga volverse crítica conforme aumenta la cantidad de servicios creados.

Estas dificultades financieras son agravadas para los SLEP producto de la composición de su sistema educativo, tanto a nivel de establecimientos como de matrícula. En concreto, los SLEP tienen una alta proporción de establecimientos pequeños y ubicados en zonas rurales o aisladas, una mayor proporción de estudiantes con necesidades educativas especiales (no todos cubiertos con la subvención PIE), una mayor proporción de estudiantes extranjeros, muchos de los cuales presentan alta vulnerabilidad, pero no son beneficiarios de la SEP, y una mayor tasa de inasistencia escolar asociada a su población más vulnerable. Además, la ley que les creó obligó a los SLEP a tener cursos de máximo 35 alumnos por curso, lo que les impone una carga financiera adicional en personal, sin que se les haya proporcionado por ello mayores recursos. Por último, los SLEP no reciben la restitución directa de los fondos correspondientes a las licencias médicas (estos van al Tesoro Público), siendo que deben pagar con su presupuesto al personal con licencia y al de reemplazo (BID, 2025). Como se sabe, las licencias médicas se han convertido en un problema severo en el sector público, especialmente en educación, por lo que el impacto financiero de este ítem es muy significativo para los SLEP.

Todas estas condiciones estructurales no dependen completa (ni mayoritariamente) de la calidad de la gestión del SLEP, pero le significan mayores costos y menores ingresos comparativamente con las demás dependencias. Las consecuencias sin embrago son críticas para la educación pública: de acuerdo a los análisis del BID, en 2022, todos los SLEP en funcionamiento (11 a esa fecha) presentaban un déficit estructural superior al 25%, mientras un 86% de los municipios se encontraba en la misma condición (BID 2025).

El problema financiero de los SLEP se asocia también a características estructurales derivadas de su condición de servicio público. Dada su naturaleza, los SLEP son regidos por la normativa de la administración pública, lo que implica mayores rigideces en la ejecución del gasto (con limitaciones para la reasignación de recursos entre diferentes ítems), controles adicionales por la Contraloría General y la Dirección de Presupuesto, un ciclo de ejecución presupuestaria anual (lo que implica la pérdida de los recursos no utilizados), la necesidad de contar con autorizaciones adicionales de la Dipres para realizar algunos gastos y modificaciones presupuestarias, el uso del sistema de gestión de compras públicas, y la mencionada imposibilidad de recuperar los dineros de las licencias médicas, entre otras. Por cierto, toda esta normatividad asociada a su condición de servicio público se suma a la que implica ser un “sostenedor educacional”, quedando por tanto el SLEP sujeto a las restricciones y controles de dos institucionalidades diferentes. Esto no solo implica mayores complejidades y costos de administración, sino también riesgos de incompatibilidades y trabas a su gestión. Ciertamente, en el último período DIPRES ha otorgado las autorizaciones necesarias y también se ha incorporado a la Ley de Presupuestos anual regulaciones destinadas a subsanar algunas de estas limitaciones, pero se trata de procedimientos temporales y sujetos a la voluntad de la autoridad, y de mecanismos que hacen menos ágil y predecible la gestión financiera de los SLEP tensionándola permanentemente.

Si bien los SLEP han recibido el apoyo de fondos complementarios como el Fondo de Apoyo a la Educación Pública (FAEP)[8] y el Fondo de Incentivo a la Gestión Administrativa (FIGA)[9], dada la situación descrita, estos han ido mayoritariamente a cubrir la situación de déficit y permitir la operación en regla del sistema, sin agregar valor a la gestión educativa del SLEP. Más aun, dada la estrechez presupuestaria, en muchos casos, los establecimientos de los SLEP han visto reducidos los recursos disponibles para programas e insumos destinados a proveer un servicio educativo de calidad, como materiales didácticos o salidas pedagógicas, por nombrar algunos.

3. La visión de los actores educacionales acerca del sistema de financiamiento.

Hay al menos tres razones muy importantes para considerar con máxima atención la visión de los actores educacionales acerca del sistema de financiamiento en una perspectiva de eventual transformación. La primera es que la literatura técnica y especialmente la académica, si bien son fuentes rigurosas, tienden a tener un desfase temporal con la realidad, propio de los plazos necesarios de los procesos de investigación y publicación. Este desfase se vuelve crítico cuando los cambios se aceleran, como en el caso chileno en la última década producto de las importantes reformas en curso. Los actores involucrados en la administración educacional e inmersos en la realidad escolar son la fuente privilegiada para conocer la dinámica situación actual. La segunda es que, en esta materia, al menos en la literatura científica chilena, existe una importante distancia entre las reflexiones académicas del campo de la economía de la educación (casi exclusivamente centradas en asuntos de política nacional) y las complejidades y prácticas de la administración financiera de la provisión educacional, ya sea a nivel de los establecimientos como de los organismos intermedios, así, por ejemplo, escasean estudios de costos o de prácticas de gestión eficiente, etc. Los actores, si bien de forma inevitablemente sesgada e incompleta, poseen ese conocimiento. La tercera razón para consultar a los actores educacionales en este ejercicio diagnóstico tiene un carácter prospectivo: ellos tienen propuestas sobre qué cambiar y qué modificaciones priorizar, y tienen visiones sobre la viabilidad de introducir ciertos cambios, que, en buena parte, por lo demás, impactarán su propio trabajo y deberán ser "implementados" en cierta medida por ellos mismos.

Así, para conocer la visión de diferentes actores educacionales respecto de los problemas del sistema de financiamiento escolar en Chile y alternativas de solución, se realizaron talleres grupales y entrevistas individuales con directivos SLEP, autoridades de los municipios,

[8] Estos son los Fondos de Apoyo a la Educación Pública (FAEP), que evolucionaron del antiguo FAGEM (creado en 2008). El FAEP constituye un monto de financiamiento relevante destinado exclusivamente a la educación pública. Su objetivo es apoyar la gestión educativa municipal, funcionando como un mecanismo para cubrir déficits operacionales y permitir el saneamiento financiero, incluyendo el pago de remuneraciones y deudas. En 2015, el FAEP equivalía al 4,8% del presupuesto total de subvención (Santiago et al., 2017). Este fondo es esencial para el sistema, ya que el déficit en el sector público (SLEP y municipios) se estima actualmente en un 4-5%, cubriéndose en parte con estos recursos (Carrasco, 2024).

[9] El Fondo de Incentivo a la Gestión Administrativa (FIGEM) del Mineduc (y Subdere) es una herramienta financiera en Chile que premia a los municipios por mejorar su gestión local, especialmente en aspectos como transparencia, cumplimiento legal y eficiencia en el manejo de recursos, con el fin de que puedan invertir en mejoramientos administrativos y de infraestructura para la educación, incentivando así una administración más eficiente y transparente en el sector público.

sostenedores particulares subvencionados, expertos en economía de la educación y exautoridades educacionales de carácter nacional. A continuación, se sintetizan las principales ideas expresadas en dichas instancias (Anexo C). Primero se hace una síntesis de los asuntos que más destacan cada uno de los actores, para luego proveer un análisis transversal, que vincula estas visiones con los nudos críticos identificados por la literatura, y finalmente terminar con una visión muy sintética de sus propuestas.

Nudos críticos según actores educacionales

Los administradores de los SLEP, que fueron consultados, identifican cuatro asuntos problemáticos principales.

El primero es que existe una pesada herencia municipal producto del traspaso del servicio educativo con la cual tienen que cargar. Esta herencia está asociada a dos temas centrales: sobredotación de docentes y asistentes de la educación, y deficiencias en infraestructura educativa.

El segundo nudo crítico para los SLEP es la dificultad que significa tener un carácter institucional "dual" al ser servicio público y sostenedor educacional a la vez, lo cual les acarrea consecuencias importantes, como una mayor rigidez y lentitud administrativo-financiera, mayores controles y rendiciones más complejas, y ciertas limitaciones para ejecutar recursos con la consiguiente subejecución e incluso la pérdida de fondos que les eran propios.

Un tercer asunto es que, por diversas razones, los SLEP enfrentan mayores costos para proveer educación que no están considerados en los mecanismos regulares de financiamiento, por lo que tienden a gestionar en déficit. Estos mayores costos se producen por normativas que les hacen requerimientos no financiados (e.g. Ley TEA, programa intercultural bilingüe, educación inclusiva, menor tamaño máximo de cursos) u obligaciones propias de ser el garante último del derecho a la educación, y debe, por ejemplo, proveer cupos adicionales a migrantes en ciertas zonas, o mantener escuelas pequeñas en lugares de baja densidad de población.

Un último nudo crítico según los SLEP son las múltiples dificultades -no solo normativas y administrativas, sino también y quizás, sobre todo, políticas- que enfrentan para tomar medidas drásticas de gestión que apunten a resolver algunas causas del desfinanciamiento, como el cierre o fusión de escuelas, y la reducción del personal docente y no docente. No se trata de que los mecanismos no existan, sino de que, al ser el SLEP una institución nueva y con necesidad de legitimarse en sus comunidades y territorios, resulta enormemente contraproducente "inaugurar" su gestión local con despidos y cierres de escuelas.

En el caso de los administradores municipales, se identifican tres nudos críticos bastante consensuados. El primero son las razones políticas y normativas que hacen que estructuralmente la educación municipal tienda a la sobredotación y en general a un mayor gasto en personal. A los asuntos de economía política municipal, se agregan trabas normativas, como la necesidad de reemplazar docentes con largas licencias médicas, pero sin poder despedirlos (no solo por abusos de las licencias médicas, sino, por ejemplo, por la dificultad para dictaminar la "salud incompatible

con el cargo"), igualmente mencionan las leyes de titularidad docente que empujan a un aumento de las dotaciones permanentes. En un contexto de baja de matrícula, la presión financiera hacia las autoridades para disminuir el personal es muy fuerte, pero el potencial conflicto y un sentido de conservación de las comunidades escolares, hacen esto muy difícil.

Un segundo nudo crítico relevado por todos los sostenedores municipales es la estructura de costos fijos e ingresos variables lo que dificulta la gestión y la planificación educacional. Ambos problemas se agravan, a juicio de estos actores, dado que existe en Chile un desconocimiento acerca de cuánto cuesta una buena educación en los diferentes contextos, por lo que todos estos debates son en algún sentido especulativos.

Un último nudo crítico dice relación con la opacidad del sistema, su complejidad normativa y de fiscalización, y la excesiva burocracia que hacen que los sostenedores no puedan utilizar las subvenciones de manera adecuada, y que incluso se inhiban en su actuar por temor a cometer errores y ser sancionados.

Los **sostenedores privados subvencionados** también identificaron de manera bastante convergente tres conjuntos de nudos críticos. Un primer nudo crítico se asocia a la atomización de sostenedores privados en un contexto de baja tasa de natalidad; esto ha remarcado la diferente situación que presentan los sostenedores privados que tienen redes de establecimientos y que se encuentran consolidados en el sistema versus aquellos que solo tienen un establecimiento y que son la mayoría en el sistema. Incluso en estos casos, el estándar de funcionamiento es muy exigente (por ejemplo, un sostenedor entrevistado mencionó un ideal de 1,000 estudiantes, 40 alumnos por curso y sobre 90% de asistencia, condiciones que solo una ínfima cantidad de establecimientos chilenos cumple). Dada la baja tasa de natalidad que ya está afectando al país, situación que seguirá agravándose en los años siguientes, se vislumbra un escenario crítico para un sistema que se financia por la cantidad de estudiantes que asiste a clases.

Un segundo nudo problemático que esta vez afecta a todos por igual es la gran multiplicidad de subvenciones existentes y el complejo entramado normativo con que operan. Esto, como se ha explicado, tiene variados impactos porque complejiza su uso, su administración, su rendición y su fiscalización, haciendo de la gestión administrativo-financiera actual un asunto de alta demanda y riesgo.

Un último nudo crítico es la existencia de nuevas normativas que presionan hacia un mayor gasto, pero no garantizan su financiamiento, coincidiendo con la apreciación de los sostenedores públicos ya mencionada. En este aspecto, los sostenedores privados han visto aumentado estos costos por la creciente relevancia en su sector de la negociación colectiva con los trabajadores, lo cual los estresa aún más financieramente.

Dado que los **expertos y académicos**, especialmente del campo de la economía de la educación, son quienes han producido precisamente el diagnóstico reseñado en las secciones previas basadas en la revisión de literatura, el taller de análisis con ellos estuvo destinado a validar en general dicho diagnóstico, ponderarlo y reflexionar sobre alternativas de solución. En ese sentido, no buscó generar un diagnóstico adicional, ni mucho menos exhaustivo. Con todo, dos asuntos emergieron como especialmente relevantes desde su visión. El primero es el contexto más general en que

opera actualmente el sistema educacional: una baja en la tasa de natalidad que ya comienza a manifestarse en una baja de la matrícula general del sistema y por otro lado un aumento del personal docente y no docente contratado en los colegios, tanto públicos como privados. Estas dos tendencias, de signo opuesto como se ha discutido, amenazan con tensionar aún más la situación financiera y la economía política del sector en los próximos años.

El segundo asunto-vinculado al punto anterior en su potencial solución- es la poca experiencia, normativa e institucionalidad que Chile tiene para regular y planificar territorialmente la oferta educacional. El sistema ha evolucionado espontáneamente basado en las decisiones atomizadas de los proveedores públicos y privados, sin visión de sistema, como se ha analizado más arriba. Recién la Ley de Inclusión introdujo cierta normativa inicial al respecto, pero se tienen pocos antecedentes sobre su operación y suficiencia, para abordar situaciones potencialmente complejas como las mencionadas de sobre oferta. Esto obliga a pensar en alguna forma de autoridad educacional con atribuciones territoriales al respecto, alguna institucionalidad que reúna al atomizado sector privado subvencionado, y criterios de política educacional que permitan tomar decisiones sobre apertura, fusión y cierre de establecimientos financiados por el estado en zonas geográficas delimitadas.

El análisis de las cinco autoridades entrevistadas revela un consenso significativo en el diagnóstico de las deficiencias del sistema de financiamiento escolar chileno, aunque existen diferencias notables en cuanto a las prioridades de solución y la visión sobre el rol de los incentivos, las que serán discutidas más adelante. A continuación, se presenta un resumen de las ideas básicas tratadas en las entrevistas, destacando los puntos de acuerdo y desacuerdo entre los expertos y exautoridades. Existe una insatisfacción generalizada con el sistema de financiamiento base. Los entrevistados coinciden en que el modelo actual, centrado en la subvención por asistencia y matrícula, se ha quedado corto en articular adecuadamente los objetivos educacionales con la estructura de financiamiento. Los principales problemas identificados (no necesariamente con acuerdo de todos) son los siguientes:

- Desarticulación, fragmentación y sobrecarga de subvenciones: El sistema ha evolucionado mediante la adición de múltiples subvenciones (alrededor de 27) que funcionan como "parches," están poco integradas y dificultan la gestión para los sostenedores.

- Falta de gobernanza y eficiencia: El sistema carece de mecanismos de gobernanza que obliguen a los sostenedores a racionalizar recursos o salas de clases, lo que lleva a ineficiencia y a la atomización de las decisiones.

- Insuficiente rendición de cuentas para la calidad: Los mecanismos de aseguramiento de la calidad (SAC) son percibidos como débiles, y los indicadores de desempeño (como el SIMCE) tienen un rezago muy largo, lo que hace que los correctivos lleguen tarde y solo afecten a un pequeño margen de escuelas. Así, el sistema combina incentivos financieros simples con mecanismos de control tardíos, lo que debilita la capacidad del financiamiento para promover calidad, eficiencia y ajustes oportunos

- Falta de estudios de costos acerca de la producción de calidad educativa a estándares deseados: Nunca se ha realizado un estudio adecuado de calidad, estándares y costos asociados para determinar cuánto debería costar una educación efectiva en Chile.

- Problema demográfico y de oferta: La caída en la tasa de natalidad y la disminución en la matrícula provocan que las escuelas sean cada vez más pequeñas, desfinanciándose y generando una sobreoferta que requiere una reestructuración urgente.

- Incentivos distorsionados en el sector público: Los fondos transitorios de apoyo a la gestión (FAEP, FAGEM) se han transformado en permanentes, distorsionando el sistema y diluyendo la presión por la eficiencia en el mundo público.

- Nueva institucionalidad para la educación pública tensionada por dualidad normativa: Los SLEP tienen una doble naturaleza jurídica en que son sostenedores, pero al mismo tiempo servicio público. Así, por ejemplo, una autoridad señala que existen permanentes tensiones con DIPRES en la solicitud de modificaciones presupuestarias respecto a ingresos, como JUNJI, SEP, entre otros, impidiendo la ejecución de recursos en tiempo y forma. Al no utilizarse esos recursos, al año siguiente los SLEP pueden ver reducido su presupuesto, no poque no sean necesarios, sino que porque no tienen mecanismos presupuestarios que lo habiliten.

Visión general: importantes consensos sobre los asuntos críticos del actual sistema de financiamiento escolar chileno

Como se aprecia, si bien existe evidente heterogeneidad en las visiones y énfasis que los diferentes actores ponen en cuanto al diagnóstico de los problemas del actual sistema de financiamiento escolar, así como esperables voces discrepantes en todos los grupos entrevistados, es posible advertir una amplia zona de consenso al respecto. Acá se enuncian lo que, en base al análisis de las percepciones de los actores, parece la base más sólida de convergencia identificada. Es importante recordar que el énfasis de estas conversaciones estuvo puesto en las debilidades y problemas del actual sistema, lo que no implica que los actores no reconozcan también algunas fortalezas en él que sería importante preservar en eventuales modificaciones.

- <u>Un sistema de financiamiento escolar que no está estructurado en torno a la producción de calidad educativa y la suficiencia de recursos.</u>

El incentivo básico del sistema es a captar matrícula y mantener una alta asistencia a clases, objetivos importantes, pero claramente insuficientes. El excesivo peso de la asistencia a clases también produce inequidades importantes entre colegios/sostenedores (que no son completamente responsables de ese factor), además de derivar en una fuente de ingresos variables, a pesar de enfrentar costos fijos. Adicionalmente, la carencia de estudios de costos y de vínculos entre el mecanismo de financiamiento y estándares de calidad (insumos, procesos y resultados), así como la inexistencia de criterios de gestión eficiente, hacen que se trate de un sistema administrativo-financiero en cierto modo ciego a la calidad educativa.

- Un sistema de financiamiento escolar complejo, opaco y burocráticamente sobrecargado.

Si bien en teoría el sistema vía subvención por estudiantes es "liviano", en la práctica como ha ido evolucionando en Chile ha derivado en un sistema enormemente complejo de administrar, rendir y fiscalizar. La imagen más nítida sobre esto es la existencia de alrededor de 27 subvenciones educacionales diferentes, con regulaciones de uso y rendición distintas (a las que se agregan por cierto otros fondos, especialmente en la educación pública, que también tienen sus propias regulaciones).

- Un sistema que ha tendido generalizadamente al aumento de costos, ejerciendo enorme estrés sobre los administradores y sostenedores.

Normativas y políticas recientes, que afectan tanto a proveedores privados como públicos, han elevado los costos educacionales, particularmente en personal (aunque también en infraestructura y equipamiento). Esto afecta especialmente a las escuelas públicas, las escuelas pequeñas, y aquellas ubicadas en zonas de baja densidad poblacional. Ciertamente, el país ha aumentado los recursos vía aumentos de la subvención, pero la expectativa de que estos permitan incrementos en la calidad parece amagada dado estos aumentos de costos que reducen el margen de inversión posible en otros factores de la calidad educativa, incluyendo la innovación.

- Un sistema sin mecanismos de gobierno territorial de la oferta, presionado por la baja tasa de natalidad.

Dada la dependencia financiera de la matrícula, los colegios deben crecer en tamaño y copar las aulas para mantener sus finanzas sanas; sin embargo, el sistema chileno no ha contado con mecanismos de regulación de la oferta que recibe financiamiento público, produciéndose situaciones de exceso de oferta, que-en teoría- se regularían vía competencia. Esto no ha sucedido así, de forma que la gran mayoría de los colegios funciona con enorme estrés financiero pues tiene problemas para garantizar el tamaño adecuado y las aulas completas. Dado que en el horizonte se vislumbran los severos efectos sobre la población en edad escolar de la baja tasa de natalidad, esta situación arriesga volverse crítica. La inexistencia de mecanismos o autoridades de regulación territorial de la oferta dejan al sistema sin gobierno al respecto, de forma que las decisiones de cierre de escuelas se toman atomizadamente, por cada sostenedor. Esto no garantiza que sean la calidad, la equidad y la eficiencia educativas los criterios de dichas decisiones (más aún, podría ser lo contrario y existir una selección adversa, si el sostenedor que esté dispuesto a operar en condiciones financieramente más precarias fuera el último en cerrar, en tanto el que quiera preservar la calidad del servicio, el primero).

- Un nuevo sistema de educación pública que nace con una pesada mochila y asume una institucionalidad tensionada.

Todos los problemas anteriormente identificados afectan (aunque con matices) tanto a escuelas privadas subvencionadas como públicas; sin embargo, la nueva educación pública, encarnada en los SLEP, enfrenta dificultades adicionales. Por una parte, recibe una pesada mochila financiera desde los municipios, signada por dotaciones de personal excesivas para los recursos que recibe vía subvenciones (i.e. asociado esto a la baja de matrícula experimentada en las últimas décadas por este sector), así como importantes rezagos en infraestructura y equipamiento. Por otra,

enfrenta complejidades adicionales para la gestión administrativa y financiera producto de su doble naturaleza de sostenedor y servicio público, sujeto a mayores controles, rigideces, restricciones, rendiciones y fiscalizaciones. Por cierto, esto también le ha beneficiado de mayores recursos y un respaldo financiero mayor dada su dependencia del estado nacional, pero el resultado ha sido una reforma enormemente demandante en recursos fiscales y atrapada en la maraña administrativa con poco aliento para abordar el mejoramiento y la innovación escolar.

Algunas propuestas desde los actores para mejorar el sistema de financiamiento escolar: amplias convergencias y complejas divergencias

Finalmente, los actores entrevistados plantean un conjunto relevante de alternativas de solución. En general, existe consenso sobre las ideas centrales, pero persisten importantes disensos que también son necesarios de tomar en cuenta. En esta sección se resumen esquemáticamente estas ideas, las que serán desarrolladas más sistemáticamente en la sección final dedicada a las propuestas de política.

En términos de los principales consensos (si no universales, sí mayoritarios), los actores consultados convergen en varios caminos a seguir para mejorar el sistema de financiamiento escolar. El siguiente cuadro los sintetiza:

Cuadro 1: Consensos para mejorar el sistema de financiamiento escolar, entre actores del sistema educativo

Racionalización y simplificación	Es necesario racionalizar, unificar y simplificar las múltiples subvenciones existentes y su control. La unificación podría ser en una "gran bolsa" de recursos que otorgue mayor autonomía al sostenedor, con mecanismos livianos/efectivos de fiscalización.
Articulación de calidad y costos	Se requiere urgentemente realizar estudios de costos para fijar referentes de calidad y asociar el financiamiento a fórmulas que consideren estos estándares, y no solo la asistencia.
Estabilización del financiamiento	Es necesario dar mayor estabilidad al financiamiento, disminuyendo o eliminando su dependencia de la asistencia, reconociendo los importantes costos fijos, y entregando fondos basales suficientes a los colegios que lo necesiten (para algunos actores, todos).
Necesidad de reestructuración de oferta	La disminución de la matrícula hará que los próximos gobiernos deban abordar la reestructuración y posible cierre/fusión de colegios, no por desempeño, sino por falta de alumnos.
Mejora de la rendición de cuentas	Es fundamental implementar indicadores intermedios de gestión (no solo el resultado final del SIMCE) que "muerdan" a tiempo y obliguen a la eficiencia; la mera evaluación de logro académico es insuficiente.
Financiamiento de la Integración (PIE)	Existe la necesidad de mejorar el financiamiento y la estrategia de los Programas de Integración Escolar (PIE), ya sea mediante equipos territoriales especializados o manteniendo una subvención específica dada la complejidad del tema.
Atención a la Carrera Docente	La atracción de mejor talento a la pedagogía sigue siendo un problema pendiente, lo cual requiere financiamiento, ya sea a través de la subvención o complementario, para hacer la curva salarial más atractiva. A su vez, es crucial tener una mejor gestión docente.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas individuales y grupales (ver Anexo C para detalles)

En términos de los principales asuntos de debate para mejorar el sistema de financiamiento escolar sobre los que no existe consenso o hay opiniones muy contrastantes, el cuadro 2 les sintetiza:

Cuadro 2: Disensos sobre mejoras al sistema de financiamiento escolar, entre actors del sistema educativo

Mantención de subvenciones focalizadas	Flexibilidad total: Se debe entregar una bolsa única de recursos y eliminar la obligación de destinar fondos a programas específicos (como el PME), confiando en la autonomía con *accountability*.
	Excepciones necesarias: Se debe simplificar la mayoría de las subvenciones, pero manteniendo como excepción el PIE, debido a la complejidad de gestionar las necesidades educativas especiales, y eventualmente la SEP o al menos la obligación del PME.
Trato a los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP)	Riesgo estructural: La aplicación de la Ley de Presupuesto a los SLEP los deja en peor pie que a los municipios, ya que no son "dueños" de la subvención y no pueden beneficiarse de los incentivos (ganancias por buena matrícula/asistencia), lo que genera déficits crónicos.
	Enfoque en la gestión: El problema reside en la falta de gobernanza y rendición de cuentas del jefe del SLEP. El foco debe estar en el control de gestión interno y el desempeño del director, asumiendo que el sistema puede ser eficiente.
	Desacuerdo en cuanto a si los SLEP deben contar con un sistema de financiamiento educacional diferente, que reconozca su naturaleza de servicio público (basado en lógica presupuestaria) y red local, o debe ser el mismo que los privados subvencionados.
Magnitud de recursos y eficiencia	Déficit de recursos: Para algunos es evidente que existe un déficit mayúsculo de recursos comparado con el sector privado pagado, lo cual se relaciona con la baja atracción de talento docente y la falta de infraestructura.
	Gasto elevado/ineficiencia: Otros enfatizan que Chile ya gasta más por estudiante que el promedio de la OCDE (en relación al PIB per cápita), y los recursos adicionales se han ido principalmente a gastos de personal, lo que sugiere un problema de ineficiencia más que de magnitud.
Gobernanza y regulación de la oferta (especialmente cierres)	Regular la oferta: Es necesario implementar mecanismos que impongan obligaciones de eficiencia y tamaño (como fusiones o cierres) no solo en el sector público (SLEP) sino también en el privado subvencionado, con reglas comparables, ante la sobreoferta. Baja natalidad vuelve esto imperativo.
	Preservar la diversidad: Es preferible concentrar los esfuerzos en hacer eficientes los procesos y elevar el monto de la subvención, en lugar de limitar la oferta o restringir el tamaño de las escuelas, ya que la diversidad del sistema es valiosa.
	Red pública como virtud: La solución para lo público es transformar los defectos (e.g. aulas más pequeñas) en una virtud (e.g. atención personalizada) operando como una red (subsidios cruzados), incentivando la escuela de barrio.

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas individuales y grupales (ver Anexo C para detalles)

En resumen, mientras que existe un amplio acuerdo en que el sistema de financiamiento chileno es burocrático, desarticulado y carece de incentivos robustos a la calidad, las soluciones propuestas

varían entre aquellos que enfatizan la necesidad urgente de más recursos, aquellos que abogan por una mayor eficiencia y disciplina del mercado dentro del modelo *voucher*, y aquellos que priorizan la creación de un estatus especial para la educación pública que funcione como una red eficiente y distinta al sistema privado.

4. El modelo de subsidio a la oferta: una alternativa con fortalezas y limitaciones conocidas

En el debate nacional acerca de posibles correcciones al sistema de financiamiento escolar, con frecuencia algunos actores educacionales han propuesto utilizar un modelo de financiamiento a la oferta. Históricamente, éste fue el mecanismo de financiamiento que se utilizó en Chile en el sector público antes de la reforma de 1980, cuando dependía directamente y era administrado por el Ministerio de Educación. En este modelo los recursos se asignan a los establecimientos o instituciones intermedias (como municipios o SLEP) basándose en criterios históricos, incrementales o en los insumos utilizados. Este modelo asegura ingresos estables, pero es criticado por ser poco transparente y por no ofrecer incentivos sólidos para mejorar la calidad o la eficiencia (Glover and Levačić, 2020; OECD, 2017).

En particular, una ventaja de este tipo de sistemas de financiamiento es su simplicidad operativa y el bajo costo burocrático de administración, requiriendo de un aparato administrativo de planificación y control reducido (Fazekas, 2012). En efecto, la prioridad de este sistema es dar estabilidad financiera a las unidades escolares y de administración educacional. Esto se logra asegurando la provisión de un ingreso económico previsible para el sostenedor en el corto y mediano plazo, independientemente del comportamiento de la demanda. Es decir, la autoridad a cargo de la planificación educativa define la oferta necesaria para un territorio/población predefinidos, se determinan los insumos requeridos para su funcionamiento, y se financian directamente de modo de garantizar la operación de mediano plazo del sistema local. Lo que se espera e incentiva es la producción de logros relativamente homogéneos entre las unidades escolares y territoriales, puesto que, al no estar sometida a las señales y dinámicas de mercado, la administración educacional tiene pocos incentivos, recursos y oportunidades para diferenciarse internamente, produciendo logros educacionales más homogéneos entre establecimientos. Ciertamente, esto no implica un trato totalmente igualitario, pues la compensación de costos diferentes es perfectamente compatible con este sistema, al permitir que establecimientos con similar cantidad de estudiantes perciban subsidios diferentes por razones de política educacional, facilitando la adaptación de costos por localización geográfica o condición socioeconómica de la población atendida, por ejemplo.

Sin embargo, el sistema de financiamiento a la oferta educacional tiene también limitaciones conocidas, ampliamente documentadas en la experiencia internacional. En términos administrativos, se le atribuye una cierta opacidad y falta de responsabilización de los actores locales. Así, los métodos de cálculo de la asignación de recursos en este esquema son criticados por ser poco transparentes y depender excesivamente de la autoridad política (Romaguera y Gallegos, 2011). Además, la falta de participación directa de los usuarios y actores locales en el financiamiento reduciría el control de gestión por parte de las familias y otros actores educacionales, quedando más bien como un área de decisión exclusiva de la autoridad política y

la burocracia profesional. Esto tiende a producir incentivos perversos. Por ejemplo, a nivel local, existe la tendencia a maximizar las dotaciones de personal y minimizar el número de alumnos (para reducir costos variables, pero también alivianar la tarea de administración y gestión educativa), lo que presiona al alza los costos de la educación.

Asimismo, el sistema es más sensible y proclive a responder a los grupos de presión con mayor poder, mayor influencia sobre las autoridades, más prestigiosos o con mayores recursos, todo lo cual produce una potencial regresividad del sistema. Así, los recursos no se focalizan necesariamente en los más desaventajados, sino en establecimientos más prestigiosos, con mayor valor histórico, ubicados en zonas o que atienden a poblaciones con mayor capital social, económico o cultural. Igualmente, los gremios son otro grupo de presión capaz de influir de manera relevante en la asignación de recursos públicos por las autoridades. Todo esto produce una tendencia a la ineficiencia, al no asociar el financiamiento al cumplimiento de objetivos institucionales, o a la calidad de procesos o resultados educativos. En resumen, este modelo no fomenta por sí mismo el mejoramiento de la calidad educativa.

En definitiva, si bien entregar mayor estabilidad a la gestión educativa y asegurar el financiamiento de mediano plazo a la oferta educacional que se considera necesaria en los diferentes territorios, son objetivos de política deseables, satisfacerlos no implica volver a un sistema tradicional de financiamiento a la oferta, cuyas limitaciones son importantes. En efecto, se debe notar que, siendo este sistema de financiamiento el históricamente dominante en los países de mayor desarrollo, en las últimas décadas ha existido una tendencia a ajustarlo introduciendo elementos de mayor transparencia y eficiencia, propios de los sistemas de subvención a la demanda, o de control por desempeño, asociados a la nueva gestión pública.

5. Financiamiento Basado en Fórmulas: una alternativa a explorar para Chile.

El diseño de un sistema de financiamiento escolar eficaz representa un dilema persistente para las políticas públicas: ¿cómo conciliar la eficiencia y la capacidad de respuesta a la demanda (promovidas por los modelos de subsidio a la demanda) con la estabilidad, la suficiencia de recursos y la equidad (pilares históricamente asociados al subsidio a la oferta)? El Financiamiento Basado en Fórmulas (FBF) es un mecanismo de asignación de fondos que utiliza una fórmula matemática preestablecida en lugar de depender del poder discrecional de la administración o de la mera inercia burocrática. Se busca que sea un conjunto de criterios acordados e imparcialmente aplicados a cada escuela. SE considera de enorme interés para orientar el debate acerca de las posibles mejoras al sistema de financiamiento escolar chileno estudiar la lógica y aplicación del FBF, ya sea que se decida adoptarlo plenamente o como fuente de un conjunto de criterios que pueden ayudar a ajustar y enriquecer el sistema actual[10].

Es importante aclarar que esta propuesta acerca de considerar el FBF solo aborda el mecanismo principal de asignación de recursos, quedando pendientes asuntos igualmente relevantes como la

[10] Para elaborar esta sección y en general la propuesta referida al FBF se consultó las siguientes fuentes: Pagès, Marcel y Alegre, Miquel Àngel, 2021; Fazekas, 2012; Glover and Levačić, 2020; Levacic, 2008; OECD, 2017; Ross & Levacic, 1999.

manera en que se incentiva un uso eficiente y eficaz de los recursos por las administraciones educacionales, la forma en que se ajusta estructuralmente la oferta a la demanda (asunto que será aún más crucial en el futuro dada las tendencias demográficas a la disminución de niños en edad escolar), y cómo se abordan los problemas específicos de los SLEP identificados. Estos temas serán discutidos en la sección siguiente.

En términos de política, el financiamiento por fórmula permite sintetizar las fortalezas de los dos modelos polarizados, incorporando mecanismos técnicos que alinean la asignación de recursos con objetivos estratégicos de equidad y calidad, a la vez que imponen transparencia y rendición de cuentas. Los modelos tradicionales a la oferta garantizaban ingresos económicos estables, con independencia de las fluctuaciones menores de la matrícula. El FBF, al estructurarse a través de variables claras y actualizables, busca emular esa estabilidad y predictibilidad de los ingresos, fundamentales para que los sostenedores puedan asumir altos costos fijos, principalmente en remuneraciones.

Además, los esquemas FBF permiten incluir fondos basales bajo la forma de subsidios de suma alzada para compensar los mayores costos de algunos establecimientos, que no son atribuibles a la gestión educativa del sostenedor, como las deseconomías de escala en zonas rurales o pequeñas, donde el subsidio per cápita es insuficiente. Igualmente, el FBF otorga amplio espacio para introducir factores de corrección que apunten a la equidad socioeducativa, un asunto indispensable en un sistema como el chileno en que la heterogeneidad de estudiantes entre establecimientos es muy marcada. Por otro lado, al basar el financiamiento en unidades de estudiantes (por cápita o ponderado por características del alumnado), el FBF retiene el principio central del subsidio a la demanda de que los recursos se asignan en proporción a los alumnos (su matrícula, no su asistencia). Esto mantiene un incentivo para que los establecimientos se preocupen por el interés y preferencias de las familias. Ciertamente, la fórmula garantiza un sistema transparente y automático de asignación, reduciendo la burocracia discrecional.

El diseño de una fórmula de financiamiento es crucial, ya que debe estar alineado con la estructura de gobernanza y los objetivos de política pública, como la eficiencia, la equidad y la calidad. Una gran ventaja del FBF es precisamente hacer explícitos los estándares de calidad que se espera alcanzar, expresados en insumos asociados a prestaciones o aspectos deseados de la gestión educativa, cuyos costos deben ser estimados. Esto permite no solo asegurar recursos para el personal, que siempre es mayoritario en educación, sino también determinar la fracción que grosso modo debiese destinarse a otros aspectos de la calidad educativa, como los materiales, el equipamiento, las actividades complementaras, etc. En los países de la OCDE, las fórmulas generalmente incluyen cuatro grandes grupos de variables clave:

a. *Número de alumnos y niveles escolares:* el tamaño de la matrícula y la etapa educativa (p. ej., primaria, secundaria, técnica). Idealmente, este monto se deriva de un análisis explícito de los recursos necesarios para impartir universalmente un nivel de educación especificado bajo estándares de calidad deseados, asegurando completamente el personal docente y no docente requerido.

b. *Necesidades (ponderación para la equidad):* variables que compensan las desventajas principalmente asociadas a características de los estudiantes y sus familias, como el nivel

socioeconómico, las necesidades educativas especiales, la ruralidad, el aislamiento geográfico, o el bajo rendimiento previo.

c. *Programa de estudios y actividades educativas:* variables relacionadas con el currículo, modalidades educacionales específicas y énfasis de política educativa, como por ejemplo programas de innovación o mejoramiento escolar.

d. *Características del establecimiento:* tamaño, localización, condiciones climáticas, costos de funcionamiento y otras características exógenas que elevan los costos de una forma no proporcional a su matrícula, pero que no son de completa responsabilidad de la gestión educativa.

Como se aprecia, si bien el FBF reconoce la matrícula escolar como un factor muy relevante, no es el único. En efecto, el diseño técnico de la fórmula de financiamiento debe decidir qué factores serán ponderados per cápita, cuáles lo serán por estudiantes ponderados por ciertas características, y cuáles serán ponderados por el establecimiento como unidad. Así, por ejemplo, si bien el personal docente básico para atender el número de estudiantes/aulas debiera estar garantizado, éste puede aumentar dependiendo del currículum específico (por ejemplo, especialidades técnicas que lo requieren), programas complementarios (por ejemplo, estudiantes con mayores necesidades educativas que requieren más apoyo docente), o derechamente un monto fijo para establecimientos rurales pequeños. Por cierto, qué relevancia relativa le asigne la fórmula a cada componente y variables es una decisión que debiese basarse en los estudios de costo referidos, pero además en las prioridades de política educativa, y debiese actualizarse cada cierto tiempo para reflejar cambios en ambas dimensiones.

Es importante notar que, si bien idealmente la fórmula debiese contener todos los costos necesarios para el financiamiento de los establecimientos educacionales, esto no siempre es posible o conveniente. Así, por ejemplo, los recursos destinados a grandes inversiones en infraestructura o equipamiento (ampliaciones mayores o grandes modernizaciones de equipos) pueden permanecer fuera de la fórmula y ser financiados con fondos complementarios ad hoc. Igualmente, algunos programas de innovación o mejoramiento escolar que impliquen gastos extraordinarios o cuya gestión centralizada resulte más conveniente (por ahorro de recursos o por las mayores capacidades institucionales para diseñar e implementar este tipo de programas), también debieran permanecer fuera de la fórmula y operar como programas complementarios.

Por último, es un tema de debate y decisión muy relevante, pero enormemente complejo y con importantes consecuencias, el incluir o no en la fórmula variables de resultados y logros educacionales, como el rendimiento académico, la asistencia a clases o la retención escolar. Quienes argumentan a favor defienden la idea de que la gestión educativa se vea empujada a orientarse hacia objetivos educacionales relevantes, como parte importante de su responsabilización por el propio desempeño. Quienes se oponen lo hacen principalmente preocupados de los efectos de inequidad que la fórmula de financiamiento puede producir, al castigar a las escuelas (y finalmente sus estudiantes) en situación de desventaja; tampoco están convencidos de que se pueda estimar de forma válida el “valor agregado” por la gestión escolar a los desempeños de los estudiantes, por lo que resultaría en un trato injusto.

Cuadro 3: Síntesis comparativa de los tres modelos: oferta, demanda y por fórmula

Concepto de análisis	Financiamiento a la oferta (Basal)	Financiamiento a la demanda (voucher)	Financiamiento por fórmula (salida intermedia)
Mecanismo básico / Unidad de cálculo	Asigna recursos directamente a la institución basándose en sus insumos, estructura, o costos fijos (personal, infraestructura, parámetros físicos).	Asigna recursos según el número de estudiantes que se matriculan y asisten (*voucher* sigue al alumno). En Chile se basa en la asistencia promedio.	Utiliza variados criterios objetivos y reglas universales para definir montos (ej. número de alumnos, nivel de enseñanza, NSE).
Objetivo teórico principal	Promover la equidad y la cohesión social. Asegurar el funcionamiento operacional completo y la estabilidad de la escuela.	Fomentar la eficiencia del gasto y la competencia entre establecimientos. Promover la libertad de elección de los padres.	Ofrecer transparencia y predictibilidad en la asignación de recursos. Introducir restricciones presupuestarias duras.
Estabilidad / Planificación	Ofrece alta estabilidad y certidumbre en los flujos financieros, facilitando la planificación a mediano y largo plazo.	Causa incertidumbre e inestabilidad financiera, ya que existen gastos que son fijos (personal, infraestructura) pero los ingresos son variables (dependientes de la asistencia).	Proporciona una base transparente y predecible de recursos, cuyo criterio central es la adecuación a las necesidades, calidad y eficiencia.
Equidad / Redistribución	Tiende a ser favorable a la equidad si se basa en criterios objetivos de necesidad. Puede desvirtuarse si se basa en criterios históricos que no reflejan las necesidades actuales.	Promueve la segregación socioeconómica y académica. La equidad (progresividad) solo se aspira a lograr mediante subvenciones compensatorias y ajustes (ej. SEP, ruralidad).	Permite incorporar criterios de equidad (vertical) mediante ponderaciones por NSE (vulnerabilidad), ubicación geográfica y otras necesidades (ej. NEE), reconociendo los costos diferenciados de la educación.
Incentivos generados	Incentiva la estabilidad de la planta y puede promover la colaboración entre escuelas del mismo sostenedor. Riesgo de sobredotación de personal e ineficiencia.	Incentiva la competencia por la matrícula. Genera racionalidad económica sobre los objetivos pedagógicos. Impulsa la retención y asistencia (en el caso chileno).	Fomenta la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de fondos. Crea las condiciones para una disciplina en el gasto, basada en evidencia.
Críticas/Desafíos	Puede generar ineficiencia del gasto y alta burocracia. Alto riesgo de déficit estructural si los costos fijos superan el financiamiento.	El diseño puede llevar a la selección de estudiantes para mejorar resultados SIMCE. Insuficiencia estructural de la subvención para cubrir costos básicos.	Debe mantenerse actualizado constantemente ajustando recursos a costos reales, estudios financieros y administrativos basados en buenas prácticas.

Fuente: elaboración propia, basada en: Pagès, Marcel y Alegre, Miquel Àngel, 2021; Fazekas, 2012; Glover and Levačić, 2020; Levacic, 2008; OECD, 2017; Ross & Levacic, 1999.

V. Recomendaciones: cómo avanzar hacia el mejoramiento del sistema de financiamiento escolar en Chile

Basado en los análisis reseñados, tanto documentales como de actores educacionales, y considerando las experiencias internacionales y debates previos ocurridos en Chile al respecto, en esta sección se presenta un conjunto amplio de sugerencias para mejorar el sistema de financiamiento escolar chileno. Se ha organizado este capítulo en dos partes. La primera, explica con más detalle la idea de avanzar hacia un FBF y enuncia algunas decisiones clave para ponerla en práctica. Como se ha dicho, implementar este mecanismo permitiría abordar varios de los problemas detectados en este estudio, pero no todos. En la segunda parte se abordan algunos de estos otros desafíos que son igualmente relevantes para mejorar el sistema de financiamiento escolar y que son consistentes con la propuesta de FBF, pero le proporcionan un mejor espacio institucional. Ciertamente, como se verá, varios de los cambios propuestos, tanto para introducir el FBF como aquellos más generales, tienen sentido por sí mismos, y sería recomendable implementarlos incluso si no se plantea una reforma mayor sino solo un ajuste al sistema de financiamiento escolar.

Estrategia de política para avanzar hacia un Financiamiento Basado en Fórmula (FBF)

En lo esencial, la propuesta es adoptar un financiamiento basado en fórmulas, en su modalidad de financiamiento por estudiante ponderado, es decir, diferenciando por características socioeducativas del alumnado. Migrar hacia un FBF es una estrategia robusta para superar algunas de las más importantes falencias del sistema actual, tales como la falta de referencia a los costos del servicio, la falta de justificación técnica de la subvención, la elevada variabilidad temporal, la excesiva complejidad, la necesidad de mayor equidad, entre otras. A continuación, se reflexiona sobre algunos de los aspectos más importantes a tener en cuenta al proponer la adopción de este modelo.

- <u>Diseño de la fórmula</u>

La primera y más relevante característica de este esquema es que su fundamentación esté basada en costos objetivos. El valor de la subvención debe derivarse de un análisis empírico acerca de cuánto cuesta proveer una calidad especificada de educación, lo que requiere establecer una canasta básica de costos educativos y calcular coeficientes realistas. Estos estudios deben por cierto estar basados en el supuesto de una gestión eficiente, pero viable y sustentable de los recursos. Finalmente, estos estudios deben considerar todos los escenarios relevantes que configuran la variabilidad contextual del sistema escolar chileno, incluyendo la ubicación, el nivel escolar, las modalidades educativas, etc.

A partir de estos estudios de costos y aplicando las prioridades de política educacional, especialmente la equidad socioeducativa y territorial, pero también el aumento de la calidad e innovación pedagógica se debe determinar con transparencia y objetividad los componentes de la fórmula y sus ponderaciones. Esto requiere garantizar que la fórmula sea un conjunto de criterios

objetivos y reglas explícitas, aplicado sistemática e imparcialmente, promoviendo así la transparencia y la rendición de cuentas, eliminando la discrecionalidad administrativa, la opacidad y la falta de adecuación a las necesidades reales.

Finalmente, es conveniente crear un sistema de gobernanza para la revisión periódica de la fórmula. Se propone en concreto establecer una instancia de gobernanza de carácter permanente, bajo la forma de un Comité Técnico Asesor, encargado de la revisión periódica y la actualización de la fórmula, sus indicadores y coeficientes, asegurando que se adapte a las dinámicas sociales y se mantenga alineada con los principios de adecuación, eficiencia y equidad. Esto requiere la mantención de sistemas actualizados de información financiera y administrativa, así como la realización de estudios empíricos de costos y gestión educacional.

- Compensaciones de equidad

Un segundo componente clave de la elaboración e implementación del FBF es la manera en que se introducen compensaciones de equidad en el mecanismo de financiamiento. Dada la enorme heterogeneidad chilena, la fuerte inequidad de su sistema escolar y la creciente diversidad estudiantil, este aspecto resulta esencial. Nuestra propuesta es adoptar un enfoque de garantía de equidad vertical mediante una ponderación. Esto es, implementar un sistema de "Estudiante Ponderado" que diferencie el valor base de la subvención, incluyendo ponderaciones adicionales para compensar las necesidades suplementarias de educación, tales como el nivel socioeconómico familiar, la presencia de necesidades educativas especiales, la falta de dominio de la lengua española, la ruralidad, el bajo desempeño escolar previo para estudiantes que cambian de colegio.

En este aspecto, habrá dos decisiones muy relevantes que tomar, sobre las cuales no existe consenso ni entre los actores ni entre los expertos consultados. La primera es el estatus de la Subvención Escolar Preferencial. Dado que los componentes de compensación por nivel socioeconómico estarían ahora incluidos en la fórmula base de financiamiento, ¿debiera continuar existiendo esta distinción? En lo esencial, esto refiere tanto a las regulaciones acerca de su uso, su rendición/fiscalización, como a la exigencia de financiar un plan de mejoramiento. La SEP actualmente distingue dos niveles (estudiantes "preferentes" y "prioritarios"), pero un diseño más complejo podría introducir distinciones más finas y nuevos criterios de vulnerabilidad socioeducativa. Lo segundo es que la SEP continúa siendo un "programa" voluntario, con requisitos *ad hoc*; el esquema propuesto podría diluirla en la subvención general, terminando con sus compromisos especiales. ¿Es esto conveniente? Para quienes priorizan la simplificación del sistema, sí; para quienes priorizan obligar a focalizar recursos en acciones de mejoramiento y equidad, no.

Un segundo asunto a decidir es el estatus del Programa de Integración Escolar (PIE). También se trata de un programa voluntario, que entrega fondos para uso predeterminado, se rinde y audita con criterios ad hoc, asociados a las prestaciones reguladas por el programa, sobre una población escolar delimitada. Existen buenas razones para continuar considerando éste un "programa", pero no es claro que la cobertura sea la adecuada y la forma atomizada (basada en cada escuela y sus aulas) sea la mejor en términos de eficiencia y suficiencia de recursos. Por ejemplo, para más eficiencia y que todas las escuelas desde el inicio tengan estos fondos adicionales, se pueden determinar establecimientos de referencia que se encarguen de recibir a los estudiantes con NEE

que requieran apoyos más específicos o crear Centros de Recursos para la inclusión, los cuales son centros que poseen los recursos humanos y materiales necesarios para la inclusión de estudiantes con NEE, teniendo por objetivo entregar apoyos en un determinado territorio, tanto a los estudiantes como a los profesionales de una escuela, para proveer el apoyo necesario a la inclusión, y fomentar la inclusión en escuelas regulares, reduciendo la segregación de estudiantes en escuelas especiales, entendiendo que estas últimas cumplen una función necesaria para el apoyo de NEE específicas que requieren altos niveles de recursos especializados (véase el caso de Portugal en OECD, 2022). Además, en el componente de costos fijos, deberían incluirse los elementos de infraestructura necesarios para la inclusión de estos estudiantes, o el equipamiento requerido para los distintos apoyos. Sin embargo, inversiones mayores de recursos puede ser más conveniente concentrarlas en algunos establecimientos. En definitiva, una fracción de los recursos para trabajar con las NEE podría ir en la fórmula general, mientras otros como inversiones separadas, no universales.

- Estabilización del financiamiento, costos fijos y fondos basales

El FBF contiene varias modificaciones que apuntan a estabilizar y hacer más predecible el financiamiento escolar, al tiempo que reconocer mejor los costos fijos de la provisión educacional. En el extremo, para ciertas zonas rurales y aisladas, debiese actualizarse los criterios y montos necesarios para financiar, bajo una modalidad de fondos basales la operación básica de estos establecimientos. Así, se debiera incluir un componente basal dentro de la fórmula que cubra los costos fijos irreducibles y compense las deseconomías de escala en escuelas pequeñas o aisladas, garantizando un piso de estabilidad que ni el *voucher* puro ni sus actuales correcciones ofrecen. Además, la fórmula debiese contemplar una compensación de factores geográficos, incorporando ajustes a la fórmula que reconozcan adecuadamente los costos diferenciales asociados a la ubicación o vulnerabilidad geográfica (ruralidad en general, baja densidad poblacional o establecimientos que por razones calificadas no pueden crecer de tamaño), ya que estos factores están fuera del control de la gestión escolar y afectan desproporcionadamente a la educación pública, pues el 76% de establecimientos hoy considerados rurales por el MINEDUC son o serán administrados por SLEP. De acuerdo a los estudios existentes y los actores entrevistados, actualizar y mejorar la forma en que el sistema actual realiza esta compensación es un asunto urgente y prioritario.

Por último, en términos más generales, se debiera realizar una transición desde el actual mecanismo basado en la asistencia a otro de matrícula efectiva (con base anual, por ejemplo, dada la necesidad de mantener todos los servicios y recursos durante un año escolar). La mayor parte de los actores y expertos coincide en que es importante sustituir la base de financiación de la asistencia media diaria por la matrícula efectiva para garantizar la estabilidad de los ingresos de los establecimientos, lo cual es fundamental dado que la mayoría de los costos escolares son fijos. Es importante en todo caso reconocer dos dificultades. La primera es que en el cambio de modelo habrán escuelas que “pierden” y otras que “ganan” recursos, por lo que éste debería ir acompañado de políticas de financiamiento transitorias, para que el ajuste sea menos brusco, y por el bien de la legitimidad del cambio; también se podría comenzar gradualmente, precisamente por establecimientos más pequeños o que atienden a población más desaventajada o más afectada por factores externos para garantizar la asistencia a clases (estudiantes de menor edad,

escuelas de zonas con climas invernales muy adversos, problemas de conectividad, etc.). La segunda dificultad es que este cambio no debe implicar una desatención a la importancia que tiene la asistencia a clases de los alumnos, por lo que debe considerarse formas alternativas de incentivarla, así como hacer responsables (en una medida justa) a los establecimientos educacionales de ella, mediante por ejemplo los actuales convenios de desempeño.

- Simplificación del sistema, autonomía escolar y rendición de cuentas

Se ha afirmado reiteradamente, en la literatura, por los actores y autoridades, que la simplificación normativa y burocrática del actual sistema debiera ser una prioridad. Así, la aplicación de un FBF abre la posibilidad de reducir la complejidad administrativa que impone la existencia de múltiples subvenciones con fines y rendiciones de cuentas distintas, avanzando hacia la unificación de subvenciones en una fórmula más simple basada en factores clave y reconocidos. Como se ha anticipado, esta simplificación del sistema, sin duda beneficiosa, enfrenta algunos retos. El primero ya se analizó: ¿es prudente y eficiente diluir todas las actuales subvenciones, o algunas de ellas deberían continuar siendo tratadas como fondos separados categóricamente marcados en su uso? Como se ha discutido, la SEP y el PIE son probablemente los dos casos más difíciles de resolver.

El segundo asunto es más general, pero se asocia al anterior. Es del espíritu de estos sistemas apoyar la autonomía de la gestión educativa, ya sea a nivel del establecimiento (al menos en una fracción) o del administrador local (SLEP, para la educación pública, “sostenedor” para la educación privada subvencionada), y por tanto evitar en lo posible caer en una sobre-regulación acerca de en qué deben gastar sus recursos. Pero esto produce obviamente una tensión: los recursos son estimados mediante una fórmula que pre-establece los componentes de gasto, pero estos componentes no son obligatorios para los administradores locales. Ciertamente, algunos actores piensan que esto no es en absoluto necesario y que se debiese confiar completamente en el “sistema de aseguramiento de la calidad”, entendido, así como uno de responsabilización basado en el desempeño, y controlar solo la legalidad básica del uso de recursos. Otros creen que dichos sistemas (fuertemente basado en el logro académico medido por el Simce en el caso chileno) no son capaces de alinear la gestión y el uso de recursos, no llegan a tiempo para corregir problemas severos de ineficiencia, o simplemente no están pensados para estos propósitos. Una salida intermedia es, independiente de la decisión que se tome respecto del control de recursos de la SEP, mantener la obligación de diseñar e implementar un plan de mejoramiento escolar, que sea en algún sentido auditable, forzando así a la gestión escolar a destinar una parte signficativa de su presupuesto a la innovación y mejora. Otra alternativa es establecer rangos aceptables de gasto en categorías gruesas de recursos. Esto es especialmente importante para controlar el gasto en “personal básico”, que puede llegar a copar y saturar completamente el presupuesto educacional, dejando sin margen de recursos para otros fines de mejora y equidad.

El tercer reto es precisamente cómo forzar a los administradores educacionales a controlar su gasto en personal, reduciendo la actual sobredotación no justificada. Es recomendable establecer un mecanismo objetivo que defina los parámetros de dotación máxima docente y no docente necesarias, y que controle la sobredotación de personal no justificada (especialmente en el sector público) para garantizar la sostenibilidad financiera futura del sistema. Esto implica establecer criterios técnicos que se deben estudiar, considerando además la necesaria diversidad según contextos educativos, puesto que hoy dichos criterios no existen (de hecho, sorprendentemente

quizás, existe un debate entre los actores y expertos acerca de la magnitud real de la sobredotación no justificada, por cuanto el país no cuenta con criterios técnicos consensuados o de referencia). Dada la magnitud del problema heredado por los SLEP desde los municipios, sería conveniente además crear alguna instancia técnico-política que monitoree este proceso de ajuste, alivianando el peso simbólico negativo que asumen los SLEP por tener que, en corto tiempo y como una de sus primeras acciones, reducir el personal de sus establecimientos para corregir un problema de sobredotación acumulado a lo largo de los años.

Un último punto asociado a esta discusión ya fue discutido más arriba: si la fórmula debiese incluir incentivos asociados al desempeño. Como ya se dijo, esto puede exacerbar la inequidad y constituir un castigo injusto para estudiantes y docentes. Sin embargo, es importante reconocer la necesidad de contar con mecanismos de incentivo (en el sentido amplio del término) que promuevan la eficacia, la eficiencia y el mejoramiento educacional. Por cierto, algunos de estos indicadores podrían referirse no a logros, sino a procesos de gestión clave, como el discutido acerca de mantener finanzas sanas y presupuestos balanceados, por ejemplo; o implementar procesos de apoyo focalizado y efectivos a estudiantes con mayores dificultades, por nombrar dos alternativas. Otro tanto se puede lograr incorporando algunos indicadores clave en los convenios de gestión de los directivos SLEP y de establecimientos, como se ha comenzado a hacer. Esto apunta, como se ve, a combinar y hacer actuar sinérgicamente las estructuras institucionales de financiamiento, control de gestión, apoyo y evaluación de la calidad educacional.

Cambios generales para perfeccionar el sistema de financiamiento

Finalmente, como se ha anticipado a lo largo del informe, existen algunos asuntos generales vinculados al sistema de financiamiento, que deben ser abordados, ya sea para mejorar el entorno institucional en que éste funciona o para resolver problemas potencialmente severos, con importantes repercusiones financieras. A continuación, se enuncian los que aparecieron como más relevantes, tanto de la revisión de literatura como de la consulta a actores educacionales. En términos generales, se trata de cuatro modificaciones.

En primer lugar, se debiera crear una autoridad y/o dispositivos de gobierno territorial de la oferta educacional financiada por el estado, de forma de evitar la sobre oferta y la escasez de oferta, con mecanismos ágiles para la creación, ampliación, fusión y cierre, basado en estudios técnicos de oferta/demanda, así como prospectivos de flujos poblacionales. Como se ha explicado, esta ha sido una falencia largamente discutida de la institucionalidad chilena. Sin embargo, la perspectiva de una disminución constante y significativa de la población en edad escolar hace de su abordaje una prioridad y urgencia. Es importante notar que estas instancias de planificación o al menos coordinación territorial de la oferta escolar debe aplicarse al conjunto del sistema subvencionado, y no solo al público. Aplicar restricciones unilaterales al sector público derivarán en una jibarización aún mayor de este sector, que el país está reformando justamente para fortalecer. Además, como se mencionó, al interior del sector subvencionado, es posible predecir que la crisis gatillada por una disminución de los tamaños de escuela/aula podría impulsar a los proveedores más preocupados de mantener estándares altos de calidad a abandonar el servicio, mientras los que estén dispuestos a reducirla serán capaces de mantenerse en el tiempo, lo cual produciría una

selección adversa. Esto no implica eliminar la diversidad de proyectos educativos ni dejar fija la oferta educacional en los territorios ni mucho menos no preocuparse por la calidad. Pero sí implica diseñar instrumentos más complejos para buscar esos fines, sin empujar el sistema a trabajar en permanente déficit financiero, presionando por interminables alzas de recursos.

El segundo asunto estructural de decisión se refiere a la necesidad de resolver la doble naturaleza de los SLEP y simplificar su entramado normativo y de gestión. Una propuesta a explorar es crear un régimen o tipo de institucionalidad *ad hoc* para los SLEP, que, manteniendo su carácter de servicio público, aliviane sus mecanismos de control, rendición, planificación y ejecución del gasto, así como haga más expedita la toma de decisiones críticas, a fin de hacer más eficiente y efectiva su gestión. Otra es que se divida su gestión, asimilándole a un "sostenedor" en todo lo relativo a la subvención regular de operación de las escuelas y manteniendo su carácter de servicio público para la propia gestión del SLEP y algunas inversiones mayores. Una tercera opción es continuar estudiando en detalle las reglas y normas que les dificultan su gestión y buscar soluciones parciales de detalle para cada una, que ha sido hasta acá el camino seguido, con la necesidad adicional de regular las soluciones para darle estabilidad a la gestión y que no dependan de la sola voluntad de las autoridades del Ministerio de Hacienda o de prácticas coyunturales de la Contraloría o de la Superintendencia de Educación. Es importante vincular esta decisión con aquella ya discutida acerca de si debiera la educación pública contar con un mecanismo de financiamiento diferente al del sector privado subvencionado. La principal razón para tener un financiamiento más estable y con mayores componentes basales es que la educación pública tiene una misión diferente (garantizar universalmente el derecho a la educación) y una institucionalidad propia (una red local de servicio educativo), por lo que debe financiarse y gobernarse con mecanismos adecuados a su naturaleza. En todo caso, el actual sistema de financiamiento ya reconoce parcialmente esta diferencia, al proporcionar un conjunto de fondos adicionales a la subvención escolar destinados exclusivamente a la educación pública. Si bien algunos de estos fondos han sido concebidos como temporales, para suplir los déficits municipales o apoyar el proceso de transición hacia los SLEP, debiese estudiarse la necesidad de institucionalizarlos para darles sostenibilidad en el tiempo.

Un tercer orden de decisiones requiere identificar aquellas necesidades del sistema educacional que no es adecuado subsumir en el eventual cambio hacia un FBF. Se ha mencionado, por ejemplo, que no existe consenso en si mantener fondos separados para políticas de equidad, como el programa PIE. Igualmente, independiente de lo que se resuelva sobre la SEP como mecanismo de compensación socioeducativa, es necesario decidir si se mantiene fondos diferenciados destinados categóricamente al mejoramiento e innovación educacional. Existen varias alternativas, cada una con sus fortalezas y debilidades. Así, por ejemplo, incorporar estos recursos atomizadamente a la fórmula de cada establecimiento, crear programas de mejoramiento nacionales que se implementan descentralizadamente, dejarlo a discreción de cada sostenedor, financiar programas de incentivo a la cooperación y trabajo en red (no solo en los SLEP, también para cooperaciones con/entre el sector privado subvencionado), establecer fondos concursables para el mejoramiento, etc. Más consenso existe sobre la necesidad de mantener los fondos de inversión en infraestructura educativa fuera de la fórmula, especialmente para la creación, expansión significativa y equipamientos mayores. Estos fondos, exclusivamente destinados al sector público, debieran mejorar su institucionalidad, facilitando y haciendo más expedito su diseño, adjudicación e implementación, dado que los mecanismos actuales han demostrado ser lentos e inequitativos

al depender excesivamente en las capacidades y voluntad de las autoridades locales. Esta es un área privilegiada para el involucramiento de los gobiernos regionales en colaboración con los SLEP.

Un cuarto y último orden de decisiones se relaciona con una temática que ya ha sido referida a propósito de las condiciones de funcionamiento eficiente del sistema de FBF. El control de la gestión de los proveedores educacionales y el incentivo hacia su mejoramiento. Esto se conoce como la función directiva de la fórmula de financiamiento escolar. Es necesario introducir elementos de evaluación y monitoreo del desempeño de la administración educacional (pública y privada) referido a indicadores críticos para la salud financiera del sistema subvencionado, con la posibilidad de hacer imperativo decisiones de racionalización financiera en caso de sobrepasar ciertos umbrales de tolerancia, en períodos de mediano plazo establecidos. Esto es especialmente relevante para la gestión del personal docente y no docente, pero también el tamaño de los cursos y los establecimientos, así como su mantención. Es decir, que los criterios que informan y estructuran la fórmula se traduzcan -en una medida razonable- en criterios para la gestión educacional. Esto puede hacerse como dispositivos de fiscalización y monitoreo complementarios, pero aparte del mecanismo mismo de financiamiento, o bien incorporarlos en alguna medida en el sistema mismo de financiamiento. Por ejemplo, se pueden introducir en la fórmula asignaciones adicionales orientadas a la introducción de innovaciones, elaboración de proyectos de mejoramiento, incentivos docentes, o trabajo en redes. Estas asignaciones no tienen obligación de ser universales, sino focalizadas en base a prioridades de política y en base a algún compromiso directivo. Igualmente, estas pueden basarse en el cumplimiento de compromisos de gestión, sirviendo al mismo tiempo como incentivos. Esto abre la puerta para institucionalizar estos fondos complementarios a nivel de los SLEP, como un modo de gobierno y apoyo del nivel central hacia la administración intermedia.

VI. Conclusiones: una agenda clara, demandante y necesaria

La educación escolar ha operado en Chile desde hace más de cuatro décadas con un sistema de financiamiento per cápita basado en la asistencia efectiva de los estudiantes a clases, que se aplica por igual a establecimientos públicos y privados subvencionados. Para resolver distintas limitaciones identificadas en la práctica, se ha introducido un conjunto numeroso de modificaciones al diseño original, derivando en la actualidad en un sistema de financiamiento que combina diferentes tipos de subvenciones (generales y para fines específicos) y fondos directos adicionales para el sector público, conformando un sistema híbrido y enormemente complejo. Si bien este sistema posee algunas fortalezas que son ampliamente reconocidas, existe una convicción generalizada tanto en el mundo académico, como autoridades y actores educacionales acerca de la necesidad de introducir modificaciones relevantes para mejorar su eficiencia, y alinearlo mejor con los objetivos de calidad y equidad educativa.

A este respecto, la evidencia es convergente en mostrar que el incentivo a la competencia entre colegios inscrito en la lógica de operación del actual sistema, no ha resultado en incrementos de

la calidad educativa y en cambio ha tenido efectos de inequidad y segregación educativa; asimismo, el sistema ha operado sobre una oferta educacional pobremente regulada (lo que produce desajustes constantes entre oferta y demanda a nivel local), altamente heterogénea en calidad e institucionalmente atomizada; además, deficiencias en el control y seguimiento del uso del gasto público han derivado luego en un sistema hiperburocratizado de rendiciones y fiscalizaciones, de enorme complejidad y opacidad administrativa; finalmente, desde su origen el sistema de financiamiento carece de un referente que lo vincule con estándares de calidad conocidos (insumos, procesos y resultados), al no estar basado en estudios empíricos acerca de los costos reales de la educación escolar en sus diferentes contextos; a cambio, el mecanismo de pago por asistencia produce una inestabilidad financiera para los administradores educacionales, quienes deben asumir costos en su mayor parte fijos con ingresos variables. Todos los problemas anteriores afectan por igual a escuelas privadas y públicas. Sin embargo, la nueva educación pública, expresada institucionalmente en los SLEP, enfrenta importantes dificultades adicionales, producto de su "doble naturaleza" de sostenedor educacional y servicio público, lo que deriva en mayores restricciones, regulaciones y controles que hacen más difícil su gestión, pero también su particular misión y conformación institucional como red territorial de provisión de servicios educacionales (i. e. ser la garantía institucional del derecho universal a la educación, y por tanto estar disponible para todos los estudiantes en todos los contextos).

La expresión más clara (lejos de serla única, por cierto) de esta situación problemática es que, según estimaciones del BID (2018; 2025), la gran mayoría de los establecimientos educacionales en Chile opera en la práctica en condiciones de déficit financiero. En las entrevistas realizadas en el marco de este estudio, los actores educacionales consideran que el actual es un sistema de financiamiento escolar que: (i) no está estructurado en torno a la producción de calidad educativa y la suficiencia de recursos; (ii) es complejo, opaco y burocráticamente sobrecargado; (iii) ha tendido generalizadamente al aumento de costos, ejerciendo enorme estrés sobre los administradores y sostenedores; (iv) no tiene mecanismos de gobierno territorial de la oferta, presionado por la baja tasa de natalidad, y (v) en el caso de la educación pública, es un sistema que nace con una pesada mochila y asume una institucionalidad tensionada que le dificulta concentrar sus esfuerzos en la mejora escolar, al estar anegada por una maraña administrativa y un severo déficit financiero.

Menos consenso o elaboración ha existido, tanto en la literatura especializada como entre los actores, a la hora de plantear mecanismos alternativos o ajustes al actual sistema de financiamiento escolar. En este informe se han planteado dos ideas fundamentales. La primera es que el país podría migrar, de forma gradual, hacia un sistema de financiamiento educacional basado en fórmulas. Este mecanismo, de creciente relevancia en los países de mayor desarrollo, permite combinar productivamente las virtudes de los sistemas de financiamiento a la oferta y a la demanda, evitando a la vez varias de sus respectivas limitaciones. El informe desarrolló en detalle los principales componentes y decisiones a tomar para una implementación en el caso chileno, especialmente cómo diseñar la fórmula para producir un financiamiento suficiente y con referencia conocida a estándares de calidad, cómo abordar el asunto de la equidad educativa, cómo dar mayor estabilidad al sistema de financiamiento, combinando el subsidio con fondos categóricos y basales, y cómo simplificar radicalmente el sistema, intentando combinar la autonomía en la gestión con la rendición de cuentas. Por cierto, varias de estas modificaciones se

pueden realizar por sí mismas pues tienen valor independiente, pero en conjunto significan una reforma de enorme potencial al sistema de financiamiento escolar chileno.

Los cambios asociados a la migración hacia un mecanismo de fórmula para el financiamiento escolar no agotan las modificaciones necesarias para un mejor funcionamiento de la educación chilena. Existen al menos cuatro áreas de reforma igualmente relevantes. Primero, se debiera crear una autoridad o dispositivos de gobierno territorial de la oferta educacional financiada por el estado con mecanismos ágiles para la creación, ampliación, fusión y cierre, basado en estudios técnicos de oferta/demanda así como prospectivos de flujos poblacionales; en el contexto de la drástica disminución de la población en edad escolar este asunto se vuelve urgente. Segundo, se debe resolver la doble naturaleza de los SLEP y simplificar su entramado normativo y de gestión, creando un régimen ad hoc que, manteniendo su carácter de servicio público, aliviane sus mecanismos de control, rendición, planificación y ejecución del gasto, así como haga más expedita la toma de decisiones críticas, a fin de hacer más eficiente y efectiva su gestión. Tercero, se debe decidir qué gastos importantes para la gestión educacional no debieran subsumirse en la fórmula general de financiamiento y diseñar mecanismos eficientes para ellos, como por ejemplo las grandes inversiones en infraestructura y equipamiento. Finalmente, es necesario introducir dispositivos de monitoreo del desempeño de la administración educacional (pública y privada) referidos a indicadores críticos para la salud financiera del sistema subvencionado, con la posibilidad de mandatar decisiones de racionalización financiera; esto es especialmente relevante para la gestión del personal docente y no docente, pero también el tamaño de los cursos y los establecimientos, así como su mantención.

Como se aprecia, se trata de una agenda de gran envergadura. Sin embargo, existe el suficiente acuerdo técnico y social para avanzar en ella, gradualmente, identificando las zonas de consenso y mayor urgencia, mientras se reflexiona colectivamente y se produce más evidencia para abordar aquellos aspectos en los que hay mayor divergencia (también identificados en este documento) o mayor incertidumbre acerca de los cambios posibles de realizar. Con todo, la mantención de la situación actual constituye un obstáculo importante que contribuye a la ineficiencia, baja efectividad y elevada inequidad que caracterizan el sistema educacional chileno en la actualidad.

VII. Referencias

Ávalos, Beatrice & Bellei, C. (2019). Recent Education Reforms in Chile. How Much of a Departure from Market and New Public Management Systems? Carlos Ornelas (ed). *Politics of Education in Latin America: Reforms, Resistance and Persistence*. Boston: Sense-Brill Publishers.

Banco Interamericano de Desarrollo (2018). Financiamiento de la educación en Chile: Informe final.

Banco Interamericano de Desarrollo (2025). *Financiamiento de la educación en Chile.* Servicio de Asesoría de Financiamiento de la Educación: Informe Final.

Bellei, C. & Muñoz, G. (2023). Models of regulation, education policies, and changes in the education system: a long-term analysis of the Chilean case. *Journal of Educational Change*, 24.

Bellei, C. (2025). *El problema de la educación en Chile*. Penguin Random House.

Bellei, C.; Contreras, M.; Canales, M & Orellana, V (2018). The Production of Socio-economic Segregation in Chilean Education: School Choice, Social Class and Market Dynamics. En *Understanding School Segregation. Patterns, Causes and Consequences of Spatial Inequalities in Education*. Bonal, X. & C. Bellei (editores). London: Bloomsburry Publishing.

Bellei, C.; G. Muñoz; X. Rubio; M. Alcaíno; M.P. Donoso; J. Martínez; L. De La Fuente; F. Del Pozo; y R. Díaz (2018). *La Nueva Educación Pública. Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. Santiago: Universidad de Chile.

Bellei, C.; Trivelli, C. (2014). *"Apoyo público a escuelas privadas. Casos nacionales y lecciones para Chile".* Documento de Trabajo N° 12 - Junio 2014, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

Bellei, Cristián (2015). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena.* LOM Ediciones.

Bertoni, E., Elacqua, G., Marotta, L., Martínez, M., Santos, H., & Soares, S. (2020). Is School Funding Unequal in Latin America?: A Cross-country Analysis.

Canals, C., Aguirre, C., Blanco, C., Fábrega, F., Mena, C., & Paulus, N. (2019). El "Voucher" a la chilena. Reflexiones sobre elección escolar y financiamiento educacional. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, *45*(1), 137-150.

Carrasco, A., Gutiérrez, G. y Gil, D. (2025). Ley de Inclusión y reglas de apertura de establecimientos escolares con financiamiento público: diagnóstico y propuestas de mejora. En Propuestas para Chile: Concurso de Políticas Públicas UC (pp.171-203).

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. Policy Briefs 23. CEPPE UC.

Carrasco, R. (2024). Informe Final – Nueva Educación Pública.

Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) y Centro de Sistemas Públicos (CSP) (2024). Evaluación externa de la política de nueva educación pública sobre la correcta instalación y traspaso de los SLEP.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006a). Informe de Avance, 29 de septiembre de 2006.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006b). Informe Final. Diciembre, 2006.

Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2011). Informe Final de Evaluación. Programa Fondo de Apoyo al Mejoramiento de la Gestión Educacional Municipal (FAGEM). Subsecretaría de Educación.

Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2024). Evaluación de Programas Gubernamentales: Resumen Ejecutivo. Programa Fondo de Apoyo a la Educación Pública. Dirección de Educación Pública.

Donoso-Díaz, S. (2008). La Política de Financiamiento de la Educación Básica en Chile (1980-2008): Consecuencias y Disyuntivas. *Jornal De Políticas Educacionais*, *2*(3).

Donoso-Díaz, S., Arias-Rojas, O., & Reyes-Araya, D. (2021). Presupuesto de educación pública y macropolítica educacional chilena. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, 37(3), 1235–1254.

Elacqua, G., Hintze, S., & Martínez, M. (2020). Financiamiento y equidad en América Latina: Una revisión de los sistemas de asignación de recursos en educación básica. Banco Interamericano de Desarrollo.

Elacqua, G., Marotta, L., Bertoni, E., Méndez, C., Westh, A. S., Román, A., & Soares, S. (2020). ¿Es desigual el financiamiento escolar en América Latina? Banco Interamericano de Desarrollo.

Epple, D., Romano, R. E., & Urquiola, M. (2017). School vouchers: A survey of the economics literature. *Journal of economic literature*, *55*(2), 441-492. DOI: 10.1257/jel.20150679

Estudios y Consultorías Focus (2011). *Estimación del costo de una educación de calidad: Informe Final.*

Eurydice (2000). *Key topics in education in Europe. Financing and Management of Resources in Compulsory Education*. Volume 2. Trends in national policies. European Communities.

Fazekas, Mihály (2012). *School funding formulas - review of main characteristics and impacts*. OECD Education Working Paper No. 74.

Gallego, F. y Sapelli, C. (2007). Análisis de las fortalezas y debilidades del esquema de financiamiento de la educación en Chile y propuestas para mejorarlo. Temas de la Agenda Pública, 2(10), Pontificia Universidad Católica de Chile.

Glover, D. and Levačić, R. (2020). *Educational Resource Management: An international perspective*. 2nd ed. London: UCL Press.

González, J. (2024). Subvención Escolar Preferencial- SEP: Informe Final.

González, P., Fernández-Vergar, A., Rojas, G., & Vilugrón, L. (2023). The Political Economy of Regulation: Chile's Educational Reforms since the Return of Democracy.

Grau, N., Hojman, D., & Mizala, A. (2018). School closure and educational attainment: Evidence from a market-based system. *Economics of Education Review*, 65, 1-17.

Gutiérrez, G., & Carrasco, A. (2021). Chile's enduring educational segregation: A trend unchanged by different cycles of reform. British Educational Research Journal.

Holz, M., Morales, P., Aguayo, I., Argüello, S., García, N. (2021). Mecanismos para el financiamiento de la educación: 15 países seleccionados. Asesoría Técnica Parlamentaria.

Honey, N., & Carrasco, A. (2023). A new admission system in Chile and its foreseen moderate impact on access for low-income students. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, *45*(1), 108-133. https://doi.org/10.3102/01623737221093374

Hsieh, C. y Urquiola, M. (2003). When schools compete, How do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program. NBER Working Paper No 10008.

Irarrázaval, I. (2001). Financiamiento municipal: Determinación de funciones de costo por tipo de provisión de servicios municipales y su financiamiento. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior.

Levacic, R. (2008). Funding schools by formula. En N. C. Soguel and P. Jaccard (eds.), *Governance and Performance of Education Systems*, 205-245. Springer.

Marcel, M. y Tokman, C. (2005). ¿Cómo se financia la educación en Chile? Estudios de Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos.

Meijer, C. J., & Watkins, A. (2019). Financing special needs and inclusive education–from Salamanca to the present. *International Journal of Inclusive Education*, *23*(7-8), 705-721. https://doi.org/10.1080/13603116.2019.1623330

Ministerio de Educación (2016). Revisión OCDE de políticas para mejorar la efectividad del uso de recursos en las escuelas. Reporte Nacional de Chile.

Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2020a). Sistemas de financiamiento escolar OECD. Minuta elaborada por Unidad de Investigación.

Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2020b). Revisión sobre financiamiento escolar. Minuta elaborada por Unidad de Asesoría Estratégica.

Ministerio de Educación, Centro de Estudios. (2024). Educación en Chile: Análisis y comparativa internacional según Education at a Glance 2024. Evidencias 63.

Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2025). Financiamiento de la Educación Chilena en clave comparada: Análisis de los indicadores OCDE a la luz de la evidencia nacional. *Documento de trabajo 41.* Santiago, Chile.

Ministerio de Educación. (2021). Informe Mesa de Financiamiento del Sistema Escolar. Santiago, Chile.

Mizala, A., & Torche, F. (2017). Means-Tested School Vouchers and Educational Achievement: Evidence from Chile's Universal Voucher System. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, *674*(1), 163-183. https://doi.org/10.1177/0002716217732033.

OECD (2017), *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2020), *Education at a Glance 2020*: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/69096873-en.

OECD (2022), Review of Inclusive Education in Portugal, Reviews of National Policies for Education, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/a9c95902-en.

Pagès, Marcel y Alegre, Miquel Àngel (2021). *La fórmula de la equidad*. Fundació Jaume Bofill.

Paredes, R. D., & Fresard, M. (2018). Voucher y cierre de escuelas en Chile. *Estudios Públicos*, (151).

Paredes, R., Ugarte, G., Volante, P. y Fuller, D. (2009). Asistencia, desempeño escolar y política de financiamiento. Propuestas para Chile 2009: Camino al Bicentenario, 77-99. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Patrinos, H. A. (2002). A Review of Demand-Side Financing Initiatives in Education. World Bank.

PNUD-UNESCO (2026). Evaluación Internacional a la Reforma a la Educación Pública en Chile. Informe Ejecutivo. Santiago de Chile.

Romaguera, P., & Gallegos, S. (2010). Financiando la educación de grupos vulnerables: la Subvención Escolar Preferencial. En Larrañaga, O. y Contreras D. (Eds.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile,* (pp.307-335). Uqbar Editores.

Romaguera, P., & Gallegos, S. (2011). Financiamiento de la educación en América Latina: principales tendencias, debates y desafíos. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 9(1), 7–28.

Romaguera, P., & Gallegos, S. (2011). Financiamiento de la educación en Chile: desafíos de calidad y equidad. CEPAL – Colección Documentos de proyectos.

Ross, K. & Levacic, R. editors (1999). *Needs-Based Resource Allocation in Education Via Formula Finding,* UNESCO Publishing/International Institute for Educational Planning, Paris.

Sahlgren, G. H. (2016). *Regulation and Funding of Independent Schools: Lessons from Sweden*. Vancouver, British Columbia: Fraser Institute.

Santiago, P., Fizbein, A., García, S. J., & Radinger, T. (2017). Revisión de Recursos Escolares de la OCDE: Chile. OCDE Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264287112-es**.**

Sapelli, C. (2017). Lessons the United States Can Learn From Chile's Experience with School Vouchers. *The Wiley Handbook of School Choice*, 322-328.

Silva, C., & Urzúa, S. (2017). Financiamiento Escolar en Chile: Avances y Desafíos. En, Educación con Patines: Por qué los estudiantes más pobres aprenden menos y cómo resolverlo (pp. 161–191). Ediciones Universidad de Chile.

Treviño, E., Carrasco, A., Villalobos, C., & Morel, M. J. (2019). Financiamiento de la educación escolar en Chile: La reforma estructural pendiente. En A. Carrasco & L. M. Flores (Eds.), *De la Reforma a la Transformación: Capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena* (pp. 505–544). CEPPE-Ediciones UC.

Treviño, E., Villalobos, C., & Miranda, D. (2021). La triple crisis del financiamiento escolar en América Latina y el Caribe. UNESCO- Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

Treviño, E., Villalobos, C., Hernández, M., Castillo, R., Pereira, S. & Alfaro, P. (2023). Un financiamiento más equitativo para transformar la educación. Revisión multidimensional del gasto público en educación para la niñez y la adolescencia en Chile.

Valenzuela, J.P., C. Bellei y D. De Los Ríos (2013). "Socio-economic school segregation in a market oriented educational system. The case of Chile", *Journal of Education Policy*, Vol. 29 (2): 217-241.

Verger, A., Moschetti, M. & Fontdevila, C. (2017). La privatización educative en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias. Bruselas: Education International. https://ddd.uab.cat/record/174634.

Zárate, Miguel (2021). La educación como actividad económica. Bases para una crítica al sistema educacional chileno. DER Ediciones.