

SUBVENCIÓN PARA LA EDUCACIÓN PARVULARIA: UN BUEN PROYECTO, CON ESPACIOS DE MEJORA

- El gobierno ingresó al Congreso Nacional el proyecto de ley que crea un sistema de subvenciones para el financiamiento de la educación parvularia en sus niveles medios.
- Con las nuevas subvenciones, se avanzará en un sistema más transparente y se acortará sustantivamente la brecha del gasto público por niño entre los distintos proveedores que conforman la red pública de educación parvularia. Adicionalmente, se aumentará hasta en un 88% el monto que el Estado entrega a los jardines que hoy reciben menos recursos.
- Si bien se trata de un buen proyecto, que viene a avanzar en un aspecto fundamental, consideramos que aún hay espacios para avanzar en mayor equidad y eficiencia si es que se incluye también a los jardines de JUNJI e Integra, que están siendo excluidos.

A comienzos de este año, el gobierno ingresó al Congreso Nacional el proyecto de ley que crea un sistema de subvenciones para el financiamiento de la educación parvularia en sus niveles medios, esto es, los niveles a los que asisten los niños desde los 2 años de edad y hasta antes de prekínder. Con esto se impulsa una de las iniciativas propuestas en el programa de gobierno, que constituye un primer paso para avanzar en la cobertura y mejoramiento en las condiciones que ofrece este nivel educativo, con el cual nuestro país aún se encuentra al debe. De esta forma, consideramos que se trata de un proyecto con el foco correcto, no obstante, creemos que hay espacios para ser más ambiciosos al respecto.

FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA: DISPARIDAD IMPRESENTABLE

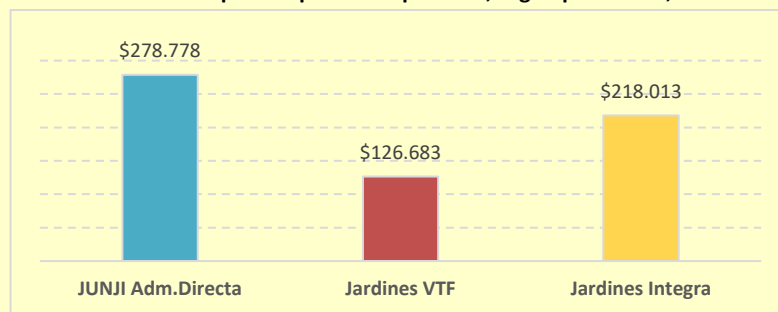
En la actualidad, la oferta pública de educación parvularia en el país se compone de distintos proveedores, cada uno de los cuales posee una vía de financiamiento diferente. Por un lado, están los establecimientos escolares municipales y particulares subvencionados que ofrecen este nivel educativo y, por el otro, los programas dependientes de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y los de la Fundación Integra. Mientras los establecimientos escolares se financian de manera independiente, JUNJI e Integra reciben cada año una suma de recursos que son definidos en la ley de presupuestos del sector público, los que éstas luego distribuyen discrecionalmente entre sus jardines propios que administran de forma

directa y aquéllos que son de un tercero, normalmente un municipio o instituciones privadas sin fines de lucro, que operan vía transferencia de fondos (VTF).

De esta forma, un primer problema que existe hoy en relación al sistema de educación parvularia es la poca transparencia con que se asignan los recursos. Si bien desde el año 2015 la nueva Subsecretaría asumió un rol de cierto control sobre JUNJI, lo cierto es que, al no existir un único mecanismo ni criterios claros para la asignación de los recursos públicos entre los distintos proveedores, la situación actual es la de una impresentable disparidad entre los montos que recibe un mismo niño según el tipo de jardín al que asiste. Así lo indican las estimaciones realizadas por la Subsecretaría de Educación Parvularia¹, que se resumen en el Gráfico N° 1. En el año 2017 el gasto público mensual por cada párvulo en jardines VTF fue de \$ 126.683, menos de la mitad de lo que se entregó por cada niño en los jardines administrados directamente por JUNJI (\$ 278.778) y un 43% menos de lo que se recibió en los jardines de la Fundación Integra.

UN JARDÍN JUNJI RECIBE MÁS DEL DOBLE DE RECURSOS POR NIÑO QUE UN JARDÍN VTF

Gráfico N° 1: Gasto público promedio por niño, según proveedor, año 2017.



Fuente: Mensaje proyecto de ley que establece sistema de subvenciones para niveles medios de educación parvularia, Boletín N° 12.436-04.

Resulta paradójico que los jardines más desatendidos por los recursos del Estado sean a su vez los que atienden a la mayor cantidad de niños en este nivel educativo. En la Tabla N° 1 se muestra la cantidad de jardines según tipo de proveedor, así como también el número de niños que fueron atendidos en cada uno de ellos durante el año 2018 y su participación sobre el total. Aquí se observa que los dos principales proveedores de educación parvularia en niveles medios son los jardines VTF financiados por la JUNJI, que atienden al 26,6% de los niños, así como también los colegios particulares subvencionados, que atienden al 26,4% y que hoy no reciben una subvención desde el Estado por estos niños. Integra, por su parte, entre

sus jardines propios y los que funcionan vía convenio, recibe al 23,2% de los niños en este nivel educativo, mientras que los jardines propios de JUNJI, que son los que disponen del mayor monto de recursos públicos, atienden a sólo 16,6% de los niños.

LA MAYORÍA DE LOS NIÑOS ASISTEN A JARDINES QUE HOY NO RECIBEN UNA SUBVENCIÓN DIRECTA DEL ESTADO

Tabla Nº 1: Establecimientos y alumnos en niveles medios de Ed.Parvularia, por proveedor, año 2018.

Tipo de Proveedor		Nº Establecimientos	Niños atendidos	Participación
Establecimientos escolares	Municipal	71	1,000	0.4%
	Part.Subvencionado	1,685	65,377	26.4%
	Part.Pagado	264	9,242	3.7%
JUNJI	Jardín Adm.Directa	645	41,112	16.6%
	Jardín VTF	1,545	65,957	26.6%
	Otros programas JUNJI	784	7,358	3.0%
Integra	Jardines Integra	1,141	57,451	23.2%
Total		6,135	247,497	100%

Fuente: LyD a partir de base de datos de alumnos educación parvularia 2018, MINEDUC.

De esta forma, el proyecto de ley presentado por el gobierno busca subsanar, al menos en parte, estas dos problemáticas que enfrenta el sistema actual: la falta de transparencia y criterios uniformes, así como la consecutiva disparidad que existe en el financiamiento público hacia niños que merecen igual trato. Para ello se propone un nuevo mecanismo de asignación de recursos basado en un conjunto de subvenciones, que se entregarán en función de las necesidades educativas de los párvulos y no del tipo de proveedor del que se trate.

EL PROYECTO DEL GOBIERNO: NUEVAS SUBVENCIONES PARA MAYOR EQUIDAD

El proyecto de ley establece un sistema de subvenciones para financiar a los niños que asistan a niveles medios de la educación parvularia en establecimientos escolares y jardines VTF, es decir, para aquellos que no estén administrados directamente por JUNJI o Integra. Los requisitos que deberán cumplir los jardines para optar a este nuevo financiamiento serán contar con el reconocimiento oficial del Estado, que presten un servicio gratuito y que además se rijan por las obligaciones que la reciente Ley N° 20.845, del año 2015, impuso a los establecimientos escolares: destinar sus recursos a los fines educativos señalados en la ley, tener al menos un 15% de párvulos calificados como vulnerables (prioritarios) y utilizar los mecanismos de admisión que establece dicha ley (en el

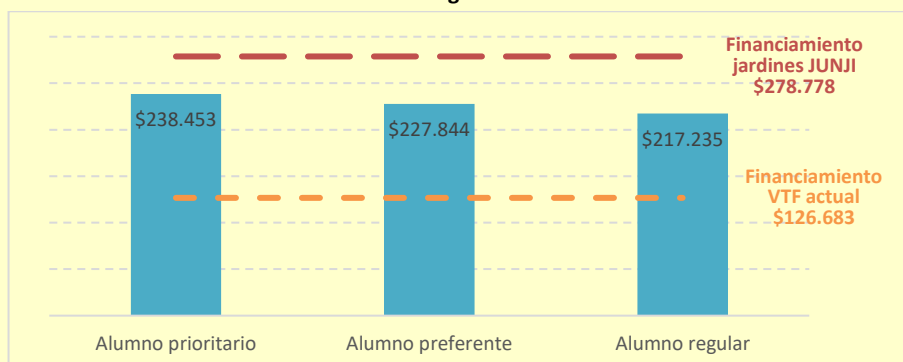
caso de establecimientos escolares, deberán admitir a sus alumnos a través del sistema centralizado vigente).

El sistema se compondrá de tres tipos de subvenciones que se ajustarán en función de la asistencia promedio en los meses precedentes. La primera, una subvención base que se reajustará por la ruralidad y zona en que se ubique el establecimiento. Segundo, una subvención especial por vulnerabilidad para párvulos calificados como prioritarios o preferentesⁱⁱ (de acuerdo a los mismos criterios de la subvención escolar preferencial en el sistema escolar) y, tercero, una subvención de apoyo a los alumnos con necesidades especiales, la que irá dirigida a niños diagnosticados con discapacidad o déficit en su desarrollo psicomotor según los instrumentos del programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial de Chile Crece Contigoⁱⁱⁱ.

Estas subvenciones permitirán avanzar en uniformar criterios y evitar la arbitrariedad mediante la cual se asignan los recursos en la actualidad, previniendo discriminaciones y poniendo especial foco en los niños que requieran de mayor apoyo. Así también, tal como se muestra en el Gráfico N° 2, este proyecto permitirá aumentar hasta en un 88% el monto por niño que recibirán los jardines VTF. Con todo, de mantenerse las asignaciones presupuestarias vigentes, seguirá existiendo una brecha en relación al gasto que realiza JUNJI en sus jardines propios.

LAS NUEVAS SUBVENCIONES PERMITIRÁN UN IMPORTANTE AUMENTO DE RECURSOS

Gráfico N° 2: Nueva subvención mensual por niño para jardines VTF y establecimientos escolares en régimen*.



Fuente: LyD a partir de información del Boletín 12.436-04. *Sin incluir ajuste por asistencia, zona ni ruralidad.

De acuerdo al informe financiero del proyecto de ley, se espera que estas nuevas subvenciones beneficien, en régimen, a más de 194 mil niños, lo que considera un

aumento de la matrícula de casi 15 mil niños de aquí al año 2026. En cuanto al mayor gasto público necesario para financiar esta iniciativa, se calcula que ascenderá en régimen a \$ 116.139 millones (algo así como US\$ 180 millones).

BONDADES DE UN SISTEMA DE SUBVENCIONES

Una de las razones por las cuales el gobierno pudo haber optado por un sistema de subvenciones -a diferencia del gobierno anterior, que prefirió inyectar recursos a este nivel educativo a través de la construcción de jardines JUNJI-, es por su mayor eficacia en mejorar la cobertura, al permitir que la oferta educativa se adapte a las necesidades de las familias, las que el Estado es incapaz de leer desde el centralismo (un ejemplo de ello es lo que ocurrió con los llamados jardines meta^{iv}). Tal como indican Fontaine y Urzúa (2018)^v, los sistemas de subvenciones son cada vez más frecuentes en el mundo; por ejemplo, la OCDE reporta que, de 22 países con información, 9 lo utilizan en educación primaria y 7 en primaria y secundaria^{vi}. La razón de ello es que estos promueven una mayor diversidad de la oferta educativa y eficiencia en el gasto, y porque admiten libertad de elección a las familias, es decir, permiten que el Estado ponga a disposición de éstas los recursos para que ellas mismas elijan el establecimiento educacional de su preferencia.

UN BUEN PROYECTO, CON ESPACIOS DE MEJORA

Sin duda el proyecto presentado por el gobierno es una muy buena noticia, pues representa un primer paso para ordenar, al menos en parte, un sistema de educación parvularia que hasta ahora no ha operado con la suficiente transparencia ni eficiencia en la ampliación de la cobertura. Prueba de ello son los altos costos de JUNJI, así como la disparidad en los recursos con que operan los distintos proveedores que conforman la red pública. Todo ello, en el contexto de una falta de información sobre los costos operacionales e indicadores de calidad del servicio educativo, lo que ha llevado a que hoy no sea posible comparar con certeza la costo-efectividad de los diversos programas ofrecidos.

No obstante, dado que el proyecto de ley presentado por el gobierno busca avanzar en equiparar el gasto público por niño entre los diversos proveedores que conforman la red pública de educación parvularia, vemos con preocupación que se haya optado por excluir del nuevo sistema de subvenciones a los jardines de la JUNJI e Integra. Los mismos datos proporcionados en el mensaje del proyecto muestran que aun aprobándose esta iniciativa (Gráfico N° 2), persistirá una brecha entre la

subvención máxima por niño en jardines VTF y el gasto promedio estimado para los jardines administrados por la JUNJI.

En esa línea, consideramos que aún hay espacios para avanzar en mayor equidad y eficiencia, de tal forma de mejorar el proyecto presentado, estableciendo que, en régimen, todos los jardines infantiles -incluidos los de JUNJI e Integra que están siendo excluidos- deban ingresar al nuevo sistema de financiamiento vía subvenciones. Sólo de esta forma se podrá igualar el monto por niño entre los distintos proveedores y eliminar por completo la discrecionalidad actual. Dado que este nivel educativo ingresará al Sistema de Aseguramiento de la Calidad, se espera que las exigencias y apoyos para los distintos proveedores se equiparen, y por ello no existen razones para seguir diferenciando las fuentes de financiamiento de cada uno. Adicionalmente, mientras persista la diferencia en los recursos públicos que se entregan por niño para los distintos proveedores, consideramos que no se debiera impedir el cobro de un copago a las familias no prioritarias, por lo menos hasta que el Estado pueda igualar las condiciones de financiamiento para todos.

ⁱ Es interesante señalar que la deficiente transparencia en la operación de JUNJI llevó a que la Subsecretaría tuviera que hacer una estimación de los costos por niño, pues no existía un dato oficial al respecto.

ⁱⁱ El alumno prioritario corresponde aproximadamente a aquel que proviene de los hogares del 40% de menores ingresos del país, mientras que el alumno preferente es el que pertenece al 40% siguiente.

ⁱⁱⁱ El valor de la subvención base y de la subvención especial por vulnerabilidad dependerá además de la jornada, la que podrá ser parcial (5 horas) o completa (11 horas, 8 de las cuales deberán destinarse al servicio educativo y 3 al cuidado de los niños).

^{iv} Ver [Tema Público 1374-2 \(octubre 2018\). Ampliación de la cobertura de educación parvularia: lecciones de un fracaso.](#)

^v Fontaine, A. y S.Urzúa (2018). *Educación con Patines*. Ediciones El Mercurio.

^{vi} OCDE (2017). *“School choice and school vouchers. An OECD perspective”*.