

Revista Electrónica de Investigación Educativa

Vol. 17, Núm. 1, 2015

¿Un subsidio escolar para “nivelar la cancha” en el cuasi-mercado chileno?¹

Jorge Alarcón-Leiva (*)
joalarcon@utalca.cl

Sebastián Donoso-Díaz (*)
sdonos@utalca.cl

Claudio Frites-Camilla (*)
cfrites@utalca.cl

(*) Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional
Universidad de Talca

(Recibido: 5 de diciembre de 2013;
aceptado para su publicación: 1 de septiembre de 2014)

Resumen

Se analizan los fundamentos y propósitos de la Subvención Escolar Preferencial (en adelante, SEP) como corrector de inequidad, aplicado a los establecimientos escolares que reciben subsidio basal del Estado, sean públicos o privados. Este subsidio complementa los aportes entregados a los establecimientos escolares por otras vías, adicionando recursos por cada estudiante “prioritario” (vulnerable) que atiende, y por la proporción de estudiantes en esta condición en el establecimiento. Su finalidad es apoyar con recursos financieros adicionales a los establecimientos para que cumplan un “convenio de desempeño” asociado a metas pedagógicas de diversa índole. Para algunos autores, la SEP implica un cambio de

¹ El artículo es parte del marco teórico del proyecto PIA-CONICYT PSD 60 y FONDECYT 1120041 del Gobierno de Chile. Agradecemos los aportes de Javier Corvalán (U.A. Hurtado-Chile), y Claude Auroi (U. de Ginebra), del proyecto CONICYT- MEC- 80100006.

paradigma respecto de los instrumentos financieros previamente existentes; para otros, en cambio, constituye una actualización sustentada en los mismos fundamentos con que operan otros instrumentos. Esto último se piensa en la medida en que el SEP pone en operación nuevos criterios, pero asume en la práctica el rol de un incentivo propio de mercado, por lo cual no respondería a un paradigma alternativo. Esta discusión tiene matices y aristas relevantes, algunos de ellos se revisan en el texto.

Palabras clave: Sistema educativo, tipología de administradores, escolarización.

Abstract

The foundation and purposes of the School Preference Subsidy (SEP) were analyzed as an inequality corrective, as applied to educational institutions that receive basic funding from the State, whether they are public or private. This subsidy supplements the contributions made to educational institutions in other ways, adding resources for each “priority” student (from a low socioeconomic background) that is attended to, as well as for the proportion of students in this condition within the institution. Its purpose is to support establishments with the latest financial resources so that they fulfill the terms of a “performance agreement” associated with educational goals of diverse types. For some authors, this instrument implies a paradigm shift in relation to the previous financial instruments. For others, it is a modernization based on the same foundation. While a more modern intention is seen, in practice it takes on the role of a typical market incentive. For that reason, it does not respond to an alternative paradigm. This dispute has relevant nuances and points of view, which are reviewed in the text.

Keywords: Educational system, administrator’s typology, educational provision.

I. Introducción

La política educacional chilena posdictadura, desde 1990 en adelante, se enfrentó a un complejo panorama derivado de la instalación, una década antes, de la política económica neoclásica en el sector educación, obligando a compatibilizar –en virtud de los acuerdos de la transición política entre el dictador y la oposición democrática (Garretón y Garretón, 2010)–, dos lógicas de operación no siempre afines, a saber: el racional de mercado en la asignación de recursos financieros y correctores de inequidad en lo social (OCDE, 2004).

En este marco, se analiza la temática de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) en el sistema escolar chileno, cuyo sentido primigenio fue instalar un instrumento eficiente para corregir desigualdades relevantes para el logro de los objetivos educativos. No obstante, su incorporación fue tardía, casi dos décadas después de recuperada la democracia, y su operación ha implicado una serie de consideraciones que constituyen el objeto de análisis del presente trabajo, en aras de promover un debate que permita examinar los efectos que se registran como fruto de su aplicación, y sugerir cambios que contribuyan a un mejor logro del objetivo inicialmente perseguido por esta iniciativa.

En 1980, en plena fase de consolidación del proyecto neoliberal, el sistema educativo chileno experimentó una amplia y profunda reforma, que significó traspasar todo el sistema escolar público: establecimientos escolares, personal docente y administrativo, recursos y gestión del sistema, por entonces dependiente del Ministerio de Educación (gobierno central) a los gobiernos locales, los municipios, quienes no tenían ni la experiencia, ni la capacidad de gestión administrativa y técnica para sumir esta tarea, menos aún de manera súbita, como efectivamente ocurrió. Concomitante con esta

medida, se cambió radicalmente el sistema de financiamiento, de un modelo basado en la oferta, a un complejo sistema de financiamiento vía subsidio a la demanda, que esencialmente estableció una subvención plana (Sapelli, 2006) prácticamente sin correctores socioeconómicos, hasta la introducción de la SEP.

Se atribuye a la ausencia de un corrector eficiente de inequidad la principal causa, pero no la única, del notable deterioro de la educación pública ocurrido desde la instalación de estos cambios (Bellei, Contreras y Valenzuela, 2010; Sapelli, 2006; Donoso, 2013), lo que en términos precisos ha significado que en algo más de tres décadas la matrícula escolar pública pasara del 79% a menos del 35% del total de estudiantes (Ministerio de Educación [Mineduc], 2013). Ciertamente la SEP es un corrector de inequidad que fue diseñado para aplicarse gradualmente en todos los establecimientos escolares que reciben subsidio basal del Estado (sean de propiedad pública o privada), justificado por el reconocimiento que la educación de la población más vulnerable implica mayores costos, y su instalación se inspira en la finalidad de reducir la incidencia de las variables que no son controladas por el estudiante y su familia. Es decir, la SEP pretende dejar a los estudiantes en mejores condiciones para su desempeño, en tanto reduzca el impacto de las variables “no controladas”, aumentando así el efecto “esfuerzo y capacidad del estudiante” sobre los resultados (Roemer, 2000).

De hecho, dadas estas peculiaridades del sector educativo, se han propuesto modos alternativos de representar la dinámica existente, cuando el Estado no controla centralizadamente la provisión, pero tampoco se puede hablar propiamente de la existencia de un mercado. Una de las caracterizaciones más influyentes corresponde a la noción de cuasi-mercado, propuesta por Le Grand (1991), que busca capturar mejor una situación en la que el Estado actúa como un operador en convivencia con actores privados. Así, la noción de cuasi-mercado busca caracterizar la incorporación de nuevos proveedores: privados, voluntarios y sin fines de lucro, que operan compitiendo unos con otros, en atención a eliminar los problemas de la provisión monopolística de bienes públicos, en un sistema en que el Estado financiaba, producía y distribuía los servicios mediante mecanismos burocráticos. En razón de ello, se ha considerado pertinente calificar al sistema escolar chileno como un cuasi-mercado, aludiendo a la privatización de la producción de actividades estatales o bienes públicos, emulando el funcionamiento de un mercado.

II. El sistema escolar chileno y los mecanismos de financiamiento

El diseño de los cambios impulsados en 1980 en educación, tenía por finalidad expresa fortalecer la privatización del sector, a partir de un conjunto de normas legales y herramientas financieras alineadas con este propósito (Jofré, 1988), inspiradas en y consistentes con la instalación de un mercado en el sector educativo. Esto es, emulando el funcionamiento de un mercado, con la incorporación de nuevos proveedores privados, que compiten entre sí, en atención a reducir o eliminar la provisión monopólica del Estado, que entonces financiaba, producía y distribuía el servicio educativo con una posición dominante.

De este modo, a partir de la reforma de 1980, la educación chilena ha estado sujeta a

las fluctuantes condiciones de las leyes de oferta y demanda propias de la economía de mercado, asumiendo esta última parte importante de la responsabilidad en la asignación de los recursos. No obstante, el sistema escolar chileno mantiene la característica de corresponder a la provisión mixta, pero con pesos relativos de los actores que el propio mercado se ha encargado de redistribuir en términos de su incidencia. Así, por ejemplo, el sector privado que recibe subsidio del Estado pasó en tres décadas de tener una participación menor (15%) a ser el principal proveedor de educación (56% de la demanda) a expensas de la matrícula del sector público (Mineduc, 2013),

Pese a ello, la educación pública es la que prevalece y a veces incluso constituye la única opción en los territorios más alejados, de difícil acceso y de población más vulnerable, tanto en el ámbito rural como en menor medida en el urbano marginal. En los territorios urbanos más consolidados, con una oferta de servicios generales de mejor calidad, la presencia de la educación pública es significativamente menor (Donoso y Arias, 2013). La educación pública a la que se viene aludiendo es la que depende de los municipios y atiende el nivel preescolar, la enseñanza primaria –en ambos niveles con una participación cercana al 40% de la matrícula total–, y también en la enseñanza media, con una cobertura próxima al 30%, si bien en este nivel en la modalidad Técnico-Profesional es claramente prevaleciente la educación pública, coincidentemente con el origen social de los estudiantes que asisten a esa modalidad de enseñanza, más vulnerables que aquellos que participan de la formación Humanística-Científica (Elacqua, Martínez y Aninat, 2010).

Los 345 municipios del país entregan educación pública bajo dos figuras organizacionales diferentes: un número menor (53) en Corporaciones Municipales, y la mayoría (292) en Departamentos de Administración de Educación Municipal (DAEM).² Ambas modalidades se relacionan sólo con la forma de administración de los recursos, las responsabilidades legales son las mismas y los resultados en materia de logros de aprendizaje, tampoco muestran diferencias (Marcel y Raczyński, 2009). Asimismo, los municipios evidencian discrepancias importantes en materia de los recursos de que disponen, del tamaño de sus sistemas, etc. Mientras 40 comunas administran 30 o más establecimientos escolares, con al menos 15,000 estudiantes; en el extremo opuesto, 150 comunas tienen control de no más de 7 establecimientos y menos de 1,500 estudiantes (Sistema Nacional de Información Municipal [SINIM], 2012). En materia de recursos, las comunas más pequeñas y con preeminencia de población vulnerable aportan significativamente más recursos per cápita que los municipios más grandes (Donoso y Arias, 2013).

La diversidad de la oferta educativa pública de las comunas ha dado origen a tipologías asociadas a resultados, migraciones, recursos o niveles de logro, confirmando que las comunas situadas en el gran Santiago poseen patrones diferentes que las de regiones centrales y que las regiones extremas. En lo fundamental, los efectos en este ámbito son significativamente diferentes, afectando negativamente a quienes no están en el

² Los DAEM, son unidades sin autonomía decisional, dependen directamente en lo administrativo, organizacional y financiero del alcalde. Las Corporaciones son figuras legales más autónomas del Municipio, dependen de un directorio y como tal poseen la posibilidad de manejar patrimonio y recursos propios.

territorio de la Región Metropolitana (CIEPLAN, 1999; Gallego y Seebach, 2007; Larragaña, 2009; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [SUBDERE], 2005, Donoso y Arias, 2013). Respecto de la educación particular subvencionada, se han esbozado distintas aproximaciones para describirla, según la orientación de los establecimientos o el tipo de propiedad, evidenciando una dispersión propia de un sector que reúne incontables pequeños propietarios de escuelas tanto como medianas empresas y conglomerados empresariales nacionales e internacionales con muchos establecimientos escolares (Almonacid, 2004, 2008; Corvalán, Elacqua y Salazar, 2009; González, Ligüeno, Corbalán, Parra y Silva, 2009; Corbalán, Ligüeno y González, 2009, Elacqua, Martínez y Aninat, 2010).

El sentido de generar instrumentos financieros que apoyaran la privatización ha implicado que el sector público redujera, además, el número de establecimientos escolares, pero lo más relevante es que el sector privado con subsidio del Estado ha cuadruplicado su número respecto a lo registrado en 1980 (Elacqua, et al., 2010). Se trataría así del logro esperado con la instalación del modelo (González, Mizala y Romaguera, 2004). De esta manera, la oferta de administración privada de la enseñanza sustentada en un subsidio público da cuerpo al diseño del cuasi-mercado educativo. El sector privado que opera con este financiamiento está conformado por empresarios que son a veces congregaciones de credos religiosos, laicas y sociedades empresariales. Todas poseen las mismas atribuciones y responsabilidades. Incluso definiéndose como empresas lucrativas o sin ánimo de lucro, no hay un trato diferente de parte del Estado (González et al., 2009; Elacqua y Santos, 2013). Así, en lo normativo, el sistema escolar chileno prácticamente no distingue entre sostenedores municipales y particulares subvencionados, pese a sus notables diferencias de escala, complejidad e incentivos. Diversidad a la que se agrega el resultado de la interacción y de la competencia entre ellos.

En este escenario el “derecho a educación” realmente ha sido garantizado, pese a todo, básicamente por la educación pública. Los privados han gozado de un conjunto de garantías a su favor, a saber: posibilidad de aplicar estructuras salariales menos reguladas, regímenes de beneficios laborales precarios para los docentes, posibilidad de aplicar copago solicitando aportes financieros a las familias, sin reducir el subsidio,³ seleccionar estudiantes en procesos tanto pre (exámenes de admisión) como ex post (expulsión) (González, 2005).

En tanto los públicos deben cumplir con un conjunto de normas sobre salarios, contratos, atención de estudiantes etc., no sólo más burocráticas sino de un costo financiero superior, lo que sumado a los costos asociados a la población más vulnerable y a disponer por muchos años de un subsidio plano, generaron buena parte de la crisis de la educación pública (Donoso 2013).

Las prácticas de selección y exclusión de estudiantes, aunque parecieran incidentales, reflejan un comportamiento sistemático en los cuasi-mercados. De hecho, son caracterizadas por Le Grand y Wolfson (1998), quienes plantean que los cuasi-mercados generan comportamientos típicos entre quienes participan de ellos actuando

³ El sistema de copago, llamado “financiamiento compartido”, impulsado desde el primer gobierno democrático posdictadura, ha tenido nocivos efectos sobre la segregación social (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2008).

o bien como pícaros o caballeros, o como subordinados.⁴ En esta línea, un informe del Parlamento chileno señala que algunos empresarios educacionales –públicos (alcaldes) o privados (dueños y/o directores de establecimientos)–, han incurrido en diversas prácticas que contravienen la normativa, a fin de obtener resultados positivos esencialmente en el ámbito financiero, directa o indirectamente (Informe Cámara de Diputados, 2008).

Si el diseño de política pública permite la aparición de “prácticas reñidas con las normas” es un hecho relevante, en particular porque el régimen de lo público, cuyo contenido es el interés general, exige limitar el interés privado en aras de este objetivo. Bowles (2008) señala, que producto de la interacción entre “pícaros” y “caballeros”⁵, se debilitan sistemáticamente los sentimientos morales que llevan a los individuos a actuar de modos altruistas o inspirados en el bien público. Cuestión que también ha sostenido Atria (2013) en relación con la educación chilena:

El hombre no es naturalmente el lobo del hombre; sino aprende a comportarse como el lobo del hombre viviendo bajo condiciones en las que el que actúa de ese modo triunfa, y el que actúa con amor hacia la humanidad recibe lo que en términos de teoría de juegos suele denominarse “el pago del sucker”. (141:2013).

La cuestión, como destaca Bowles (2008), es que no todos se conducen basados en el autointerés; vale decir, no todos los individuos son pícaros, o bien, cuando menos, no todos ni en todo tiempo. La educación, que es por antonomasia la esfera de la reproducción social y la socialización, está en manos de quienes basan su acción en el autointerés, en el lucro. Puesto en otras palabras: el problema es que en educación no están organizados los incentivos económicos y los motivos éticos, el interés particular con el interés general. Más bien se hallan en franco conflicto (Sen, 1976-1977).

De este modo, se ha dejado a los incentivos un espacio que debería estar orientado por la confianza y los sentimientos morales. Esto constituye una paradoja, puesto que aparece en perfecta disociación con los altos fines buscados y el bien común, lo que se ilustra en análisis del SEP, cuya incorporación buscaba ser un cambio paradigmático, en el sentido acuñado por Kuhn.

III. ¿Cambio paradigmático?: consecuencias previsibles

Asumiendo la SEP como un “cambio de paradigma” en la relación del Estado con los establecimientos escolares tanto en materia pedagógica como administrativa, se analizan algunas de sus disposiciones más relevantes referidas a la estructura de subsidios del sistema escolar, identificándose elementos críticos en su aplicación.

La reforma educacional de 1980 implicó financiar la educación escolar esencialmente mediante un subsidio asociado a la asistencia promedio mensual de un estudiante a un determinado establecimiento escolar.⁶ Si bien se diseñó un conjunto de subsidios de

⁴ Los pícaros se guiarían exclusivamente por su interés personal. Los caballeros actúan por motivaciones filantrópicas o altruistas, y los subordinados serían esencialmente pasivos.

⁵ Bowles (2008) habla de “truhanes” y “altruistas”, lo que ha sido deliberadamente asimilado a las expresiones utilizadas por Wolfson y Le Grand (1998).

⁶ Se calcula como una media armónica de trimestre móvil. Su complejidad técnica e impacto financiero y político ha sido analizada detalladamente por Sapelli (2006) y Donoso y Schmal (2009).

distinto tipo en la educación chilena, el subsidio por estudiante ha sido desde su adopción el principal instrumento de financiamiento del sistema público y del privado que recibe este aporte (subsidio basal) y muchos de los subsidios adicionales utilizan – igualmente– la referencia por estudiante (Donoso y Schmal, 2009).

Por lo mismo, hay que entender que en esencia la SEP no es necesariamente un cambio paradigmático como se planteaba. En primer lugar, porque se mantiene su arraigo en el sistema de subsidios, sigue estando relacionado con el estudiante, y mantiene su modalidad de aplicación *Lump sum*, que implica el pago de un servicio total sin que el beneficiario tenga participación o control del mismo. También presenta algunos aspectos nuevos, uno que corresponde a un corrector más significativo de inequidad, por el monto considerado (aproximadamente 50% del valor del subsidio basal) frente a otros correctores que existían y que eran ineficientes (aproximadamente un 7% del subsidio basal), y porque incluye un valor adicional (10%) por densidad de estudiantes, esto es, conforme la proporción de estudiantes “prioritarios o vulnerables” que tiene el establecimiento, éste recibe recursos adicionales para su trabajo pedagógico. Por cierto que como tal es un avance, porque implica un reconocimiento que por casi tres décadas se había omitido en la práctica, y constituye una respuesta al diagnóstico que señalaba que la subvención plana no era más que un incentivo a la exclusión y a la desigualdad (González et al., 2004).⁷

Otro aporte relevante es que la SEP es un instrumento financiero que tiene un doble objetivo: mejorar la equidad y simultáneamente la calidad del sistema, al establecer algunos elementos correctivos en términos normativos y asumir los mayores costos de educar a los estudiantes para “quienes la situación económica dificulta sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo” (Artículo 2o., Ley 20.248), junto con contemplar compromisos y consecuencias de acuerdo al logro de metas y resultados observables (Rivera, 2007). En virtud de este último aspecto, hay quienes han insistido que la SEP:

Equivale a un cambio de paradigma en la estrategia estatal de apoyos para el mejoramiento de la educación: de apoyos vía programas que invitaban al cambio, a contratos que establecen apoyos y presión, así como sanciones al no cumplimiento (Cox, 2012, pp. 27-28).

En tal sentido, los responsables de los establecimientos escolares deben firmar un “Compromiso de desempeño” con metas y plazos definidos en aspectos como retención de estudiantes, logros en las pruebas nacionales, etc. Lo que por cierto es una nueva forma de administrar los recursos, no obstante que la discusión de los parámetros empleados para fijar las metas es un tema complejo, pues descontextualizó algunos aspectos del proceso educativo.

La transformación efectuada en la “estrategia estatal”, que fortalece su rol como financista y regulador, buscando generar cambios a través de apoyos, estableciendo presión por resultados y sanciones por incumplimiento, es objeto de una alta valoración por los gestores de política. En este sentido, se ha sostenido que por su lógica la SEP puede ser vista como una corrección de la desigualdad en la asignación del “precio” de

⁷ El subsidio tiene una escala de aplicación por estudiante y densidad de estudiantes, conforme la vulnerabilidad de la población escolar y se aplica desde preescolar hasta enseñanza secundaria.

educar a estudiantes menos aventajados y como un estímulo que compromete un significativo aumento en los resultados esperados en las pruebas de logros nacionales (SIMCE)⁸ y en la rendición de cuentas de los establecimientos (Elacqua et. al., 2009). Un importante aliciente para reducir la inequidad y para aumentar la calidad de los resultados obtenidos por sus beneficiarios.

La adhesión de los establecimientos a este sistema es voluntaria y se formaliza mediante la firma de un “Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa” (Artículo 7o.), que plantea una serie de compromisos entre los que se destaca: i) Exención de cobro adicional de pago a alumnos prioritarios (artículo 6a); ii) Eliminación de procesos de selección (Artículo 6b); iii) Obligación de aumentar la retención de alumnos prioritarios, mejorar sus resultados académicos e informar a padres y apoderados. Dados los beneficios, los establecimientos escolares que cuentan con financiamiento público –municipales y particulares subvencionados–, se han integrado y la han implementado masivamente. Tal situación, sin embargo, revela un aspecto cuya significación es recientemente percibida. Es plausible que aunque las condiciones para el uso de la Ley estén debidamente definidas en el mismo cuerpo legal, las motivaciones de los propietarios de establecimientos sean heterogéneas y, en algunos casos, contrarias a los objetivos originales de la iniciativa. Esto es, a la disminución de la inequidad y el aumento de la calidad de la educación. Así lo han sostenido Elacqua y Santos (2013): “Donde establecimientos públicos, privados sin fines de lucro (religiosos y laicos) y privados con fines de lucro compiten por la matrícula, se hace esperable encontrar diferencias de las respuestas de los distintos tipos de sostenedores” (p. 88). Según estos mismos autores, aproximadamente un 40% de los establecimientos particulares subvencionados no participa de la SEP, lo que se explicaría porque la decisión de ingresar depende de la estructura de beneficios y costos.

Dado que la incorporación a la SEP es voluntaria para el establecimiento, existe un cálculo del empresario privado en que se ponderan distintos factores, de acuerdo a su inserción en el mercado educativo. Habiendo algunos que probablemente redundan en una mayor cautela para enrolarse, como por ejemplo las dificultades asociadas a la rendición de cuentas o la eventual pérdida de prestigio del establecimiento, al estar obligados a recibir estudiantes vulnerables o “prioritarios”, dicho en los términos de la legislación.⁹ Así también se presentan sesgos que dificultan su implementación, tal es el caso de los establecimientos muy pequeños como los que predominan en sectores rurales (Corvalán, 2012)

La SEP plantearía un énfasis en el apoyo compensatorio y también tendría un rol regulador más eficiente respecto de la actual situación de acuerdo con la cual se administran los recursos educacionales, pero mantiene la lógica de focalización y asignación de recursos, que no sufre modificaciones y continúa provocando una competencia entre escuelas que se disputan los estudiantes, con el agravante que

⁸ Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), consulta pruebas censales anuales en 4o. grado y alternadas en 8o. y 10o. grado, en Lenguaje y Matemáticas, adicionalmente se han sumado otras pruebas en los últimos años en Ciencias, Tecnología e Inglés, por mencionar algunas.

⁹ En las discusiones recientes en Chile (agosto, 2014) un grupo de padres defiende el derecho al copago por el establecimiento escolar de sus hijos como razón para que no comparta con quienes ellos no quieren. Ello se entendería como pago por discriminar.

desde el año de aplicación de la SEP., vale decir, desde 2008 en adelante, los estudiantes vulnerables son más “apetecibles”. Si bien este subsidio tiene por objetivo transformarse en un factor de equidad e inclusión social, el ordenamiento institucional del sistema escolar chileno impide que efectivamente sea un incentivo eficaz para alcanzar su objetivo. Evidencia lo expuesto la histórica exclusión de alumnos “difíciles” (Donoso, 2013).

Aunque resulte paradójico, el valor monetario de los subsidios en el caso chileno no tiene estudios empíricos que avalen los montos establecidos, sino algunos referentes de casos muy acotados. Es decir, no se sabe a ciencia cierta el costo de educar conforme el nivel socioeconómico de los estudiantes y el tipo de enseñanza, según establecimiento, localización y complejidad (preescolar, primaria, secundaria, especial, etc.) (Sapelli, 2006; Donoso y Schmal, 2009). De modo que los montos financieros asignados son un factor proxy de lo esperado que se podrían alcanzar como objetivos pedagógicos.

Por otra parte, el Estado —en su rol regulador— tampoco elimina el incentivo a excluir a los alumnos más difíciles de educar, al evaluar el éxito y calidad del proceso educativo de acuerdo a evaluaciones estandarizadas. Lo que sucede en realidad es que para los establecimientos que estén voluntariamente dispuestos a aceptarlo, se redefinen las condiciones en que desarrollan su labor, entregando más recursos, conforme se mejoran los resultados y se consiguen ciertos mínimos establecidos.

Lo complejo es que la SEP condena prácticas de selección, expulsión o cobro, buscando corregir por reglamentos y leyes lo que el diseño institucional ha consagrado como incentivo para su organización y financiamiento, debido a que su financiamiento tiene un componente contingente, esto es, sujeto a condiciones de desempeño. De este modo, la SEP enfrenta al menos dos interpretaciones que relativizan el punto de vista que ve en él un verdadero “cambio de paradigma” y tienden, más bien, a un reordenamiento de incentivos. Primero, la mantención de prácticas selectivas de establecimientos que han suscrito la SEP y, segundo, la posibilidad de segregar a “alumnos prioritarios” en el afán de maximizar utilidades, puesto que aportan al menos un 50% de ingresos adicionales.

Respecto al primero de los casos mencionados, existe evidencia de orden cualitativo de que no se estarían cumpliendo las directrices del Ministerio de Educación (Irrarrázabal et al., 2012; Frites, 2012). Entrevistas a directivos escolares señalan que los procesos de selección siguen vigentes, aludiendo al desempeño académico: “En cuanto a los primeros básicos, si 80 estudiantes postulan para 40 cupos, hay una prueba de admisión, esa prueba es desde pre kínder a cuarto medio” (Frites, 2012, p. 21). Y que también se selecciona según las características familiares: “Lo que pasa es que [...] igual se hace una selección, se entrevista a los papás y se les deja como muy claro que nosotros queremos tener padres presentes y eso implica que se comprometan”. (Frites, 2012, p. 22).

Respecto al segundo caso, relativo a la posibilidad de maximizar beneficios concentrando estudiantes prioritarios, se puede señalar que establecimientos con fines de lucro, en el afán de maximizar sus ganancias, podrían favorecer la inclusión de un mayor número de estudiantes vulnerables, puesto que su inclusión bajo estas

condiciones sería más “rentable”. Este sería el caso, prototípicamente, de los “pequeños y medianos comerciantes” y “grandes inversionistas” descritos por González et al., (2009) o de los sostenedores de establecimientos “con fines de lucro independiente” y “con fines de lucro en red” identificados por Corvalán et al. (2009) y Elacqua y Santos (2013).

En razón de lo expuesto, sin desconocer el avance alcanzado por la instalación de la SEP, el efecto de los recursos no implica que sus objetivos sean cumplidos eficaz y eficientemente, y que estemos en el umbral del cambio paradigmático respecto del diseño de nuevos instrumentos de gestión del sistema.

IV. Conclusiones

El sentido del trabajo ha sido analizar algunos de los principales fundamentos y propósitos de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) como instrumento para corregir la incidencia de inequidad social en los resultados educativos. Esta es una cuestión crítica en la sociedad chilena porque se estima que el sistema escolar ha mostrado incapacidad para contrarrestar la inequidad, lo que trasunta en todas las mediciones nacionales e internacionales que se llevan a cabo. Los resultados del país mejoran, pero las brechas de los aprendizajes entre pobres y ricos se reducen muy lentamente. En efecto, el valor agregado de la educación generada por los establecimientos escolares en Chile es muy bajo frente a la notable incidencia que tiene el capital social y económico de la familia (Pisa, 2009; Treviño y Donoso, 2010).

Un responsable decisivo de esta situación es el sistema de subsidios implantado en Chile, a partir de 1981, para financiar la educación pública y la privada con aporte público. Se trató de un instrumento de tipo plano, que consideró correctores casi marginales respecto de los costos reales derivados de las características socioeconómicas de la población escolar que atiende los establecimientos, principalmente públicos. Independiente de las posturas teóricas en torno del subsidio, hay gran coincidencia en diversos trabajos en que, al menos su valor ha sido inadecuado (subestimado), instalando con ello un estímulo perverso al sistema. Es decir, dando la señal que los costos de educar a la población, cualquiera fuese el capital social y económico de las familias, eran los mismos, lo que en los hechos no es tal, y por tanto estimulando al mercado educacional –al privado esencialmente– a seleccionar a los estudiantes menos “costosos” esto es, los menos vulnerables, excluyendo de su atención a la población más vulnerable, la que terminó indefectiblemente en el sector público, aumentando sus costos de operación (Atria, 2010).

Este proceso se instaló en un sistema orientado hacia la privatización y en el cual los mismos operadores públicos debían adaptarse a este racional de empresa privada, en caso contrario su equilibrio financiero se vería afectado, lo que finalmente en estas tres décadas ocurrió, generando una gran crisis en el sector público, y una crisis social de magnitudes en el país en materia de segregación y exclusión social, manifestada en los movimientos estudiantiles y sociales de los años 2006 y 2011. Por cierto, la educación no es la causa directa de esta situación, pero en su hacer ha contribuido a su mantención e incluso –según algunos– a su incremento, lo que en términos de todo

objetivo de un sistema educativo de una república democrática es un contrasentido.

La función de la SEP se orienta a corregir esta situación. Desde la perspectiva de Roemer (2000), el rol de la política pública es corregir aquellas variables que no son atribuibles al desempeño y responsabilidad de los individuos (estudiantes y sus familias), para objeto de que se “nivele la cancha” que inicialmente está desnivelada producto de la incidencia del capital social y económico en los resultados escolares. Esta tarea es propia del Estado, porque de no hacerlo está efectivamente limitando las posibilidades de aquellos estudiantes que sin su aporte no podrán solucionar por sí mismos la condición que les aflige (Rawls, 1971).

El efecto de la SEP debiese ser muy significativo por varias situaciones, esencialmente por la precariedad financiera derivada del subsidio basal, como asimismo por los recursos consignados en ese escenario, más la flexibilidad financiera que supone su operación, y por el componente de densidad o aporte institucional a la gestión. No obstante, como contraparte no es claro que sea suficiente para alcanzar las metas asignadas a los establecimientos que adscriben a esta modalidad, por lo tanto, puede significar avances pero no necesariamente el cumplimiento de las metas definidas, con el agravante que se contemplan mecanismos de sanción a los establecimientos que no logren las metas, que finalmente pueden actuar negativamente, esencialmente por la inaplicabilidad real de algunas de sus consideraciones.

La evaluación de esta política como un “cambio de paradigma” es una exageración, si bien implica un reconocimiento tardío a una situación crítica del sistema escolar, y su aplicación opera con criterios de compromiso de metas tras los recursos asignados; estos factores son insuficientes para redefinir la relación del Estado con los operadores educacionales, no sale del modelo de incentivos convencionales, en la práctica es un incentivo de mercado, por lo cual no responde a un paradigma alternativo.

Desde otra visión incluso podría ser más cuestionado aún, toda vez que el subsidio basal que entrega el Estado a los empresarios públicos y privados no está sujeto al logro de metas pedagógicas, sino en lo fundamental al cumplimiento de algunas medidas más bien burocráticas, a saber: tener docentes titulados, adscribir al currículo oficial, y cumplir con los días/semanas de clases estipuladas en la legislación. Es decir, la entrega de recursos no es contra resultados, lo que explicaría el principal avance “paradigmático” de la SEP, el hecho que este subsidio se asigne con un conjunto de exigencias ad hoc que el establecimiento debe cumplir (incluyendo un plan educativo de desarrollo del establecimiento) y que suponga, además, rendición de cuentas, etc. La SEP entrega el mensaje que para trabajar con la población escolar más vulnerable hay que cumplir muchas exigencias, en tanto para hacerlo con cualquier población—es decir remitirse solamente al subsidio convencional— las exigencias son mínimas, esto es, trabajar con los menos pobres demanda escasas exigencias administrativo-pedagógicas, lo que termina constituyendo un contrasentido.

Complementariamente, la focalización de las iniciativas hacia la población escolar más vulnerable, en contextos en que también comparte con estudiantes novulnerables, y convergen muchas iniciativas comunes, añade una cuota de complejidad a las tareas, a su control y al logro de las metas. En forma agregada, implica ciertas dificultades metodológicas que no se han resuelto debidamente, a saber: por una parte, poder

medir el efecto de la SEP aislado de los otros efectos, y a su vez, poder medir el efecto comparado entre establecimientos con distinta orientación de mercado: dirigidos y no dirigidos al lucro y en función de ello, definir las correcciones políticas respectivas.

Las normas no establecen la dificultad ética de asignar mayores recursos a empresarios que manifiestamente lucran, en tanto éstos cumplan con las metas. Esta materia que es de gran debate en la actualidad en sistema educativo chileno tiene diversas posiciones que hacen compleja su aplicación, dado que para algunos ciudadanos, en tanto se cumplan los objetivos y metas educativas, el lucro no es relevante, es una materia atingente a la relación del Estado y el empresario, pero no de los padres. Por ello, reconociendo los nuevos criterios empleados en su asignación, hablar de un cambio de paradigma es asumir que el Estado ha transformado su rol, afirmación que excede con creces el significado y alcance de la SEP. Se trata de una modernización del sistema de incentivos.

Si bien con el SEP el Estado busca generar las condiciones para una mayor equidad a través de programas de focalización de recursos y de regulaciones para su uso. Dado que se inserta en la misma perspectiva de los subsidios que dominan el mercado educacional, solamente con unas exigencias mayores que no alteran sus fundamentos ni criterios operativos, no implicará alterar la dinámica que subyace a la organización del sistema educativo chileno, orientado por reglas de mercado. Lo que no significa que su instalación pueda reportar efectos positivos en la población escolar más desventajada. No se sugieren reparos a la justicia y pertinencia de otorgar más recursos a las escuelas que educan a los niños más pobres, desde una perspectiva que ve la igualdad como compensación. Sin embargo, existen dudas acerca de la capacidad de mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo sólo por vía de incrementar la subvención.

La SEP no ha sido definida solamente como un mecanismo de apoyo al aprendizaje, sino también a los procesos de integración social que son constitutivos, igualmente de la inequidad. No obstante, parafraseando la paradoja de Bossuet, siendo la inequidad un mal que todos deploran, son los propios actores del sistema escolar, incluido el mismo Estado, las escuelas y los padres, quienes contribuyen a la reproducción de sus causas. En la sociedad chilena existe la idea muy arraigada que las instituciones educativas –del nivel que sean– son un instrumento de selección más que de integración social. Se ha producido un enraizamiento socio-cultural del modelo de mercado implementado desde hace décadas en el sistema escolar, y cualquier cambio impone nuevas y más exigentes condiciones para su implementación (Cox, 2012).

El caso chileno es uno de los más característicos en materia de privatización abierta y encubierta por el mercado, considerando en este proceso dimensiones en las que el único responsable era el Estado, a saber procesos de capacitación, de acreditación, de diseño y aplicación de evaluaciones, etc. (Ball, 2009), que confirman la compleja trama que se ha generado en las más de tres décadas de operación del mercado educativo en Chile, contexto en que es difícil la SEP no pueda ser asimilada.

Las iniciativas destinadas a introducir incentivos financieros contingentes, pero usados con el objetivo de incrementar la equidad y alcanzar niveles adecuados de calidad, al implicar competencia entre establecimientos escolares, contravienen la naturaleza

misma de la educación y debieran ser abolidos como medida exclusiva de mejoramiento del sistema escolar.

Por ello se ha de prestar mayor atención a los efectos en el mediano y largo plazo del sistema de incentivos financieros en el sistema educativo y a sus consecuencias negativas, que el caso chileno ha demostrado paradigmáticamente. Consecuencias que en el caso de la implementación del SEP, dada su reciente data, apenas es posible vislumbrar. El problema es que el diseño institucional, el financiamiento y los mecanismos de mercado que han encaminado y orientan las política pública chilena en educación no concuerdan con la búsqueda de mayor equidad, que es justamente la “agenda negada”, aquella sobre que la OCDE advirtiera en el año 2004, el movimiento de los estudiantes secundarios impusiera en el 2006 y cuyas reverberaciones se sienten hasta hoy. En este marco hay dudas razonables respecto de la eficiencia de la SEP para reducir significativamente la inequidad del sistema escolar chileno en un plazo prudente.

Referencias

Almonacid, C. (2004). Un cuasi mercado educacional: la escuela privada subvencionada en Chile. *Revista de Educación*, 333, 165-196.

Almonacid, C.; Ávalos, C. y Leyton, M. (2008). Imaginario pedagógico sobre las funciones atribuidas al sistema educacional: entre la continuidad y el cambio. *Revista electrónica diálogos educativos*, 8(16).

Atria, F. (2010). ¿Qué Educación es “pública”? En C. Bellei, D. Contreras, y J. P. Valenzuela (Eds.) *Ecos de la Revolución Pingüina. Alcances, debates y silencios en la reforma educacional* (pp. 153-182). Santiago de Chile: Universidad de Chile-UNICEF-Pehuén Editores.

Atria, F. (2013) *Veinte años después Neoliberalismo con rostro humano*. Santiago: Editorial Catalonia.

Ball, S. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: network governance and the “competition state”. *Journal of Education Policy*, 24(1), 83-99.

Bellei, C., Contreras, D. y Valenzuela, J. P. (2010). Fortalecer la Educación Pública: Un desafío de interés nacional. En C. Bellei, D. Contreras y J. P. Valenzuela (Eds.), *Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios de la reforma educacional*. (pp. 225 -256). Santiago de Chile: Universidad de Chile-UNICEF-Pehuén Editores,

Bellei, C. (2013). El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. *Estudios Pedagógicos XXXIX*(1), 325-345.

Bowles, S. (2008) Policies designed for self-interested citizens may undermine “the moral sentiments. Evidence from economic experiments”. *Science*, 320, 1605-1609. doi:10.1126/science.1152110

CIEPLAN (1999). Buenas prácticas de gestión municipal: lecciones y desafíos en cuatro áreas claves: Informe final. Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/fondo/Informes/Cieplan.PDF>

Corbalán, F., Ligüeno, S. y González, J. (2009). Identificación de la Propiedad y Dinámica de la Oferta Educativa Particular Subvencionada de la Región Metropolitana. *Revista MAD*, 20. Mayo de 2009,110-127.

Corvalán, J., Elacqua, G. y Salazar, F. (2009). *El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones*. Proyecto FONIDE No. 69 Departamento de Estudios y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto. Ministerio de Educación de Chile.

Corvalán, J. (2012). *La subvención escolar preferencial en Chile: mirada a su primera fase de funcionamiento*. Serie Auditorías de Política Educativa del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). Santiago de Chile.

Cox, C. (2012). Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 2(1),13-42.

Donoso, S. y Arias O. (2013). Desplazamiento cotidiano de estudiantes entre comunas de Chile: Evidencia y recomendaciones de política para la nueva institucionalidad de la Educación Pública en Chile. *Revista de Estudios Urbanos Regionales*, 39(116), 39-73.

Donoso, S. (2013). *El derecho a educación en Chile*. Santiago de Chile: Bravo y Allende Editores.

Donoso, S. y Schmal, R. (2009). *Introducción a la economía de la educación. El fenómeno educativo y su connotación económica*. Chile: Universidad de Talca.

Elacqua, G., Mosqueira, U. y Santos, H. (2009). La toma de decisiones de un sostenedor; Análisis a partir de la ley SEP. Recuperado de [http://www.facso.uchile.cl/psicologia/epe/documentos/GT_cultura_escolar_politica_educativa/recursos%20bibliograficos/articulos%20sep/elacquaetal\(2009\)decisionessep.pdf](http://www.facso.uchile.cl/psicologia/epe/documentos/GT_cultura_escolar_politica_educativa/recursos%20bibliograficos/articulos%20sep/elacquaetal(2009)decisionessep.pdf)

Elacqua G., Martínez, M. y Aninat, C. (2010). ¿Cómo fortalecer la educación municipal? Capacidad y responsabilidad política. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin del ciclo? Cambio en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 101-130). Chile: UNESCO-Pontificia Universidad Católica.

Elacqua, G. y Santos, H. (2013). Preferencias reveladas de los proveedores de educación privada en Chile. El caso de la Ley de Subvención Escolar Preferencial. *Gestión y Política Pública*, XXII(1), 85-129.

Frites, C. (2012). *Subvención escolar preferencial ¿una contribución a la equidad?, una mirada desde los directivos escolares*. Tesis de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.

Garretón, M. A. y Garretón, R. (2010). La transición Incompleta en Chile: La realidad tras los ranking internacionales. *Revista de Ciencia Política*, 30, 115-148.

Gallego, F. y Seebach, C. (2007). Indicadores de complejidad y resultados en el sector de educación municipal. En T. Matus (Ed.), *La reforma municipal en la mira: identificando los municipios prioritarios en la región metropolitana: complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal*. Santiago: Expansiva-Observatorio de Ciudades y Escuela de Trabajo Social.

González, P. (2005). La igualdad educativa, el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación elementos para la discusión. En García Huidobro (Ed.), *Políticas educativas y equidad. Reflexiones del seminario internacional Santiago de Chile*. Santiago: UNESCO-UNICEF-Universidad Alberto Hurtado.

González, J., Ligüño, S., Corbalán, F., Parra, D. y Silva, C. (2009). *Gubernamentalidad y provisión educativa privada en Chile. Reflexiones a partir de la identificación de la propiedad y dinámica de la oferta educativa privada en la región Metropolitana*. Observatorio Chileno de Políticas Educativas (OPECH), de la Universidad de Chile. Recuperado de http://www.opech.cl/inv/analisis/sostenedores_domeyko_final.pdf

González, P., Mizala, A. y Romaguera, P. (2004). *Vouchers, inequalities and the chilean experience*. Documento de Trabajo. Centro de Economía Aplicada (CEA). Universidad de Chile.

Cámara de Diputados (2008). *Informe de la comisión encargada de analizar la procedencia de la acusación constitucional deducida en contra de la Ministra de Educación, señora Yasna Provoste Campillay*. Recuperado de <http://www.camara.cl/cuenta/pdf/Informe-Acusacion.pdf>

Irarrázabal, I., Paredes R., Murray, M., Gutiérrez, G., Bogolasky, F. y Contreras, C. (2012). *Evaluación de los primeros años de implementación del programa de subvención escolar preferencial*. Chile: Pontificia Universidad Católica.

Jofré, G. (1988). Subvenciones en educación. *Estudios Públicos*, 32, 31-55.

Larragaña, O., Peirano, P. y Falck, D. (2009). La gestión de la educación municipal y su efecto en los resultados de la enseñanza. En M. Marcel y D. Raczynski (Ed.). *La asignatura pendiente: claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile* (pp. 99-134). Santiago: Uqbar Editores.

Le Grand, J. (1991). Quasi-market and social policy. *The Economic Journal*, 101(408), 1256-1267.

Le Grand, J. y Wolfson, L. (1998). ¿Caballeros, pícaros o subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social. *Desarrollo Económico* 38(151), 723-741. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3467161>

Ley No. 20.248 (2008). Ley de Subvención Escolar Preferencial. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Marcel, M. y Raczynski, D. (2009). La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile. Col. CIEPLAN. Santiago de Chile: Uqbar editores.

Ministerio de Educación (2013). *Datos de matrícula*. Recuperado de www.mineduc.cl

OCDE (2004). Revisión de políticas nacionales de educación. Chile: Autor.

PISA (2009). Análisis de los resultados de las Pruebas PISA. Chile: Ministerio de Educación.

Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Rivera, F. (2007). *Proyecto de ley sobre subvención escolar preferencial para niños y niñas socio-económicamente vulnerables*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Roemer, J. (2000). Variantes de la igualdad de oportunidades. *Fractal*, V(16). Recuperado de <http://www.mxfractal.org/F16roeme.html>

Sapelli, C. (2006). *Desafíos del sistema educativo: La subvención preferencial*. Serie Temas de Agenda Pública. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sistema Nacional de Información Municipal (2013). Recuperado de <http://www.sinim.gov.cl>

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009). *Tipología: herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal*. Santiago, 2005. Recuperado de <http://www.subdere.cl/1510/w3-article-77035.html>

Treviño, E. y Donoso, F. (2010). *Agrupación de escuelas para intervenciones de política: análisis del caso chileno*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Valenzuela, J. P., Bellei, C. y De los Ríos, D. (2008). *Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido*. Santiago de Chile: FONIDE –CEIA.