

CONTENIDO

La Educación Subvencionada en Chile

El Proyecto de Subvención Preferencial

Recursos Financieros de la Educación Subvencionada

Incentivos para Ingresar al Sistema de Subvención Preferencial

Efecto de la Política Sobre los Alumnos Prioritarios

Instrumentos de Clasificación de Establecimientos

Resultados Distributivos

Consideraciones Finales

Impacto Distributivo de la Subvención Preferencial

Noviembre, 2006

Oswaldo Larrañaga y Claudia Peirano

RESUMEN

Este informe presenta un análisis de la política de Subvención Preferencial, que actualmente se discute en el Congreso. En particular, se cuantifican los efectos que ella tendrá sobre la distribución de los recursos educacionales entre los alumnos de la enseñanza subvencionada. Para ello se utiliza el Modelo de Impacto Distributivo de la Política Fiscal desarrollado en el Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

Se muestra cómo la actual distribución de recursos en las escuelas subvencionadas no contribuye a la igualación de oportunidades: los fondos crecen de acuerdo al nivel socioeconómico de los estudiantes.

Se muestra que la Ley de Subvención Preferencial tendría un importante efecto distributivo, reduciendo la desigualdad existente. El impacto distributivo dependerá del uso que los establecimientos entreguen a los nuevos recursos, si son acciones que benefician al conjunto de los estudiantes o focalizados en los alumnos prioritarios.

El efecto de la política puede verse reducido por la estructura de incentivos, que asocia el subsidio a mayores grados de regulación. Ello puede derivar en que un conjunto de escuelas se margine de la nueva política

Se muestra también que una política de subvenciones preferenciales por establecimiento aumentaría la desigualdad de recursos al interior de grupos socioeconómicos de estudiantes, en relación a la subvención preferencial por alumno propuesta en la ley.

AUTORES

- **Oswaldo Larrañaga** es economista de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de Pennsylvania. En la actualidad es Académico del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.
- **Claudia Peirano** es economista de la Universidad de Chile y Master en Economía de ILADES-Georgetown. En la actualidad se desempeña como Directora Ejecutiva del Centro Microdatos de la Universidad de Chile.

TIPS / Departamento de Economía
Universidad de Chile

TIPS es editado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile. El Director Responsable es Oscar Landerretche (landerretche@econ.uchile.cl), y la Editora Ejecutiva es Marcela Ramos (maramos@facea.uchile.cl). Los puntos de vista expresados por los autores no representan necesariamente la visión del Departamento de Economía ni la de los editores de esta colección.

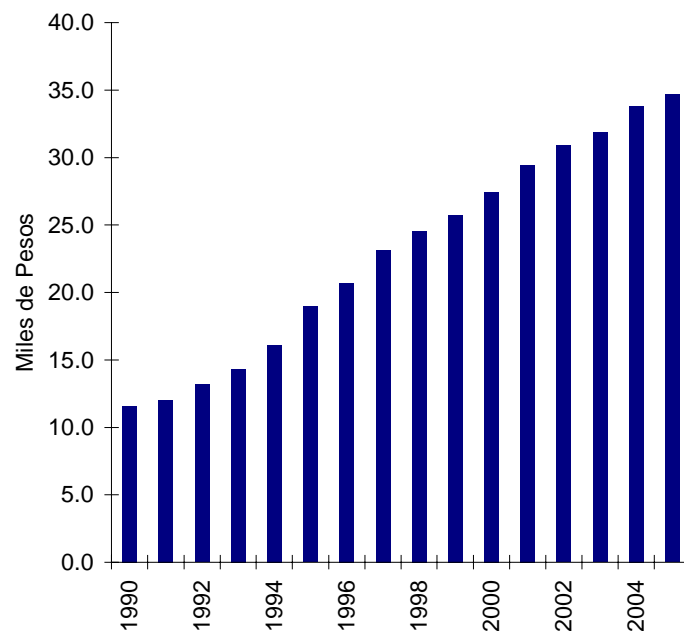


■ LA EDUCACIÓN SUBVENCIONADA EN CHILE

El Estado en Chile provee educación para un 92% de los estudiantes de nivel básico y medio. El servicio de educación está a cargo de proveedores municipales y particulares subvencionados, cuya principal fuente de financiamiento es la subvención o subsidio por alumno que asiste a clases. Es por ello que la educación financiada por el Estado se denomina subvencionada, término que será utilizado a lo largo de este informe para referirse tanto a escuelas municipales como privadas subvencionadas. En la actualidad, el Fisco gasta aproximadamente 1.5 billones de pesos anuales en subvenciones, lo que representa aproximadamente un 64% del gasto total en Educación. Esto ilustra la importancia que tiene este esquema de financiamiento en el sistema educativo público chileno, y la enorme trascendencia que tiene el proyecto de ley de subvención preferencial.

La lógica detrás de la subvención es la de subsidiar a la demanda por servicios educativos, de modo que sean los padres de familia los que ejerzan el control de calidad. La subvención teóricamente aumentaría el poder de compra de las familias y, por tanto, su capacidad de demandar calidad. Hay, sin embargo, bastante debate en torno al sistema de educación subvencionada (conocida internacionalmente como sistema de vouchers). Por ejemplo, existe una discusión teórica y empírica de si este sistema logra efectivamente canalizar la suficiente energía de parte de los apoderados como para sustituir la vigilancia de una agencia del gobierno. También se discute si es que los montos de la subvención son suficientemente altos o, puesto de otro modo, cuáles son los niveles de calidad que uno debiera esperar que resultasen de esos niveles de subsidio. Independientemente de estas interrogantes, y suponiendo que hay un cierto efecto tanto del valor del subsidio como del ejercicio del poder de compra por parte de los padres de familia, hay una falencia del sistema sobre la cual existe bastante consenso. El problema consiste en que la educación de diferentes niños (que podrían estar recibiendo el mismo subsidio) podría involucrar costos disímiles.

Figura 1
Evolución del Aporte Mensual por Alumno
(\$ del 2005 mensuales por estudiante)



Fuente: Ministerio de Educación

De hecho, en la actualidad, el monto de la subvención varía considerando algunos factores relacionados con el costo de provisión de la educación. Por ejemplo, son diferentes los subsidios para el nivel básico o medio de enseñanza; según la modalidad de la educación media (científico humanista o técnico profesional); la localización del establecimiento (áreas rurales o de difícil acceso); y de acuerdo a si la jornada escolar es parcial o completa. Sin embargo – y este es el principal problema que se le reconoce al sistema– la subvención no considera diferencias en el nivel socioeconómico de los estudiantes, desconociendo uno de los principales factores que inciden en el costo de la educación: la calidad del ambiente que rodea a los estudiantes en su vida diaria y familiar.

En los últimos diez años ha habido diversas propuestas orientadas a elevar el monto de la subvención para los estudiantes de menores recursos. El objetivo de estas iniciativas ha sido siempre compensar las desventajas que un bajo nivel de capital económico y cultural tienen sobre los logros de la enseñanza. Más aún si se considera que las diferencias se ven amplificadas por otras fuentes de financiamiento, como son el financiamiento compartido y el aporte municipal, que tienden a favorecer a las escuelas a las cuales asisten los alumnos de mayor nivel socioeconómico dentro del sector subvencionado.

■ EL PROYECTO DE SUBVENCIÓN PREFERENCIAL

El proyecto de subvención preferencial establece la entrega de un pago adicional por alumno de baja condición socioeconómica, bajo el supuesto de que la educación de estos niños (a niveles de calidad comparables) es más costosa. El financiamiento que recibirán estos alumnos a lo largo del ciclo de educación básica será alrededor de un 30% más alto que el monto que actualmente perciben. El objetivo de la política es intentar igualar un poco más las oportunidades para los estudiantes por la vía de transferir un mayor nivel de recursos a los establecimientos que educan a estos alumnos. Estos serán identificados a través del instrumento de focalización de Mideplan (Ficha de Protección Social) y se denominarán “alumnos prioritarios” para efectos de la política y durante el resto de este documento.

La adscripción de los establecimientos educacionales al régimen de subvención preferencial será voluntaria, requiriendo la firma de un convenio que establece un conjunto de condiciones que garantizan la igualdad en el acceso. Así, se establece que los establecimientos no pueden realizar cobros por financiamiento compartido u otra razón a los alumnos prioritarios; no pueden disponer de mecanismos de selección salvo la prioridad familiar (tener hermanos o ser hijo de funcionarios del establecimiento), recurriendo al sorteo en caso de exceso de postulantes; y deben retener a los alumnos prioritarios de bajo rendimiento implementando acciones de refuerzo pedagógico. A estas condiciones se agregan otras relacionadas con la participación de la comunidad escolar, la supervisión por parte del Ministerio de Educación y la firma de convenios de desempeño en el caso de escuelas que muestran rendimientos insuficientes.

Un segundo componente del proyecto es la evaluación de las escuelas sobre la base de sus resultados educacionales. Esto rige para los establecimientos que participen en el régimen de subvención preferencial y establece distintos regímenes de administración para los recursos que recibirán de la nueva política. Para tal efecto las escuelas se clasifican en grupos socioeconómicos homogéneos. Luego se definen tres categorías según los resultados educacionales:

1. Establecimientos Autónomos: aquellos que obtienen sistemáticamente buenos resultados. Reciben el monto completo de la subvención preferencial y tienen libertad para disponer de la utilización de los nuevos recursos, aún cuando deben presentar un informe anual al Ministerio y a la comunidad escolar respecto del destino que se otorgó a los dineros.
2. Escuelas Emergentes: son aquellas que no obtienen sistemáticamente buenos resultados. Reciben alrededor de la mitad del valor de la subvención preferencial y un monto complementario de recursos sujeto a la implementación de

una estrategia de mejoramiento educativo (básicamente, acciones orientadas a mejorar el rendimiento de los alumnos prioritarios).

- Escuelas en Recuperación: en esta categoría se incluyen aquellos establecimientos que obtienen resultados educacionales deficientes, así como las escuelas emergentes que no hayan implementado la estrategia de mejoramiento educacional. No reciben subvención preferencial, pero sí recursos amarrados a la implementación de un plan de reestructuración que incluye posibles reasignaciones de funciones o de docentes.

El proyecto de ley también estipula que todas las escuelas subvencionadas, independiente de su adscripción al régimen de subvención preferencial, estarán en el futuro sujetas a una acreditación de calidad. La acreditación otorgaría la potestad para declarar a escuelas "En Reestructuración", así como decretar el cese del financiamiento en caso que no se produzcan mejoras educativas.

■ RECURSOS FINANCIEROS DE LA EDUCACION SUBVENCIONADA

Esta sección presenta una estimación de los recursos monetarios con que cuentan los establecimientos del sector subvencionado de educación, en sus modalidades de administración municipal y privado subvencionado. Interesa en particular cuantificar la extensión de las desigualdades existentes, para luego analizar el impacto que tendría la nueva política de subvención preferencial.

El Cuadro 1 presenta los recursos promedio por alumno en la educación subvencionada por el Estado, desagregados en sus principales componentes: subvención regular, financiamiento compartido y transferencia municipal. Los resultados se presentan como promedios de quintiles socioeconómicos de estudiantes. El procedimiento requiere ordenar a los estudiantes según la condición socioeconómica de sus hogares, para luego definir cinco quintiles con igual número de alumnos cada uno (el primer quintil corresponde a los alumnos de nivel socioeconómico más bajo). Los datos corresponden a la educación básica del área urbana, representando a alrededor de 1.68 millones de estudiantes.¹ La metodología empleada considera, a nivel de cada quintil, el gasto total de subvenciones, el financiamiento compartido de los alumnos de colegios privados y el aporte municipal a las escuelas municipales, dividiendo cada uno de estos montos por el total de alumnos del respectivo quintil.

Cuadro 1
Financiamiento por alumno, situación actual, quintiles socioeconómico de estudiantes
(\$ mensuales 2005, sector municipal y privado subvencionado, nivel básico, urbano)

Quintiles	Total	Subvención	Financiamiento compartido	Aporte municipal	% alumnos en sector privado subv.	P90/P10
1	33 941	30 020	1 047	2 873	29.0	1.28
2	34 256	29 705	2 112	2 438	38.6	1.30
3	34 736	29 349	3 305	2 081	47.5	1.32
4	36 057	28 560	5 840	1 657	59.2	1.43
5	39 759	27 013	11 450	1 295	72.8	1.75
Total	35 692	28 957	4 648	2 087	48.9	1.43

Fuente: Modelo de Impacto Distributivo de la Política Fiscal. Departamento de Economía, U de Chile.

Los resultados muestran que la disponibilidad de recursos en la educación subvencionada presenta desigualdades, puesto que los estudiantes de baja condición socioeconómica asisten a establecimientos que cuentan con menor nivel de recursos educacionales para financiar la enseñanza. Así, los alumnos del primer quintil estudian en escuelas cuyo financiamiento promedio alcanza a \$ 33.941 mensuales, mientras que los pertenecientes al quinto quintil asisten a establecimientos que cuentan con un 17.1% más de recursos por alumno (\$ 39.759).ⁱⁱ El patrón general es regresivo, puesto que a mejor condición socioeconómica de los alumnos, mayores son los recursos con que cuentan las escuelas a las cuales asisten. Este es un patrón anómalo puesto que la educación subvencionada por el Estado debiera tender a privilegiar a los estudiantes de menores recursos o, por lo menos, no discriminar en su contra. El resultado, entonces, es que la subvención, tal como opera hoy, no alcanza ni siquiera a cerrar la brecha de gasto entre quintiles, mucho menos compensar por las diferencias de costo en la educación –a calidad comparable– de niños provenientes de diferentes estratos socioeconómicos.

La brecha en el nivel de recursos se origina en la contribución del financiamiento compartido, que representa un 13% del total de los recursos del sector y muestra importantes diferencias según estrato socioeconómico. En el quintil primero asciende a \$ 1.047 por alumno y representa solo el 3% de los recursos de los establecimientos a que asisten estos alumnos; mientras que en el quintil quinto asciende a \$ 11.450 por alumno y representa un 28.8% del total de recursos de los establecimientos educacionales.

El financiamiento compartido es un cobro que pueden realizar los establecimientos privados subvencionados a las familias de los estudiantes. Para acceder a este régimen deben disponer de un número de becas que garantice el acceso de estudiantes sin capacidad de pago, cobrar hasta un tope de 4 USE (Unidades de Subvención Equivalentes) mensuales, y disponer de un descuento en la subvención regular.ⁱⁱⁱ El financiamiento compartido es una práctica extendida en el sector privado subvencionado; más de un millón de estudiantes del sector asisten a establecimientos que operan bajo esta modalidad de cobro.^{iv}

La interpretación de los montos del financiamiento compartido en el Cuadro 1 debe tener en cuenta que son valores promedio por alumno de cada quintil, pero que no todos los alumnos tienen acceso a los mismos. De hecho, solo un 29% de los estudiantes del primer quintil asiste a establecimientos particulares subvencionados, a la vez que hay establecimientos del sector que no cobran financiamiento compartido.^v

Por su parte, los municipios pueden aportar recursos adicionales para el financiamiento de sus escuelas a través de una transferencia con cargo a fondos locales de libre disponibilidad. Esta transferencia puede financiar déficits, si los gastos requeridos para operar las escuelas exceden a los ingresos de la subvención, o bien puede representar aportes voluntarios que los municipios destinan al fortalecimiento de la educación. El aporte municipal es más importante en los quintiles inferiores, aún cuando su impacto en el total de recursos es relativamente marginal, inferior a un 10% en el caso de los dos primeros quintiles.

Este es nuevamente un resultado que debe interpretarse en términos de montos promedio por quintiles. El aporte municipal es más bajo en los quintiles superiores porque hay una fracción relativamente menor de estudiantes que asisten a establecimientos municipales. En cambio, si se considera solo a la población municipal, el aporte por estudiante de los municipios crece según la condición socioeconómica del beneficiario: un resultado que se deriva de la relación existente entre nivel socioeconómico de los hogares y la disponibilidad de recursos comunales (Cuadro A-1, Anexo).^{vi}

Por su parte, la distribución de la subvención escolar es relativamente plana entre los establecimientos considerados, dado que se trabaja con escuelas que reciben básicamente el mismo monto de subvención.^{vii} El aporte de la subvención es más bajo en el quintil quinto por efecto del descuento asociado al financiamiento compartido.

También hay diferencias significativas al interior de los quintiles, como lo informa la razón entre los percentiles 90 y 10 de la distribución de recursos por alumno dentro de cada quintil (Cuadro 1, última columna). Esta es una medida de desigualdad que informa cuántas veces más de recursos recibe el alumno situado en el percentil 90 respecto del alumno del percentil 10. Por ejemplo, en el primer quintil el alumno del percentil 90 recibe un 28% más de recursos que aquel ubicado en el percentil 10. En los quintiles superiores se acrecienta la desigualdad interna, reflejando distintos niveles de contribución del financiamiento compartido y de la transferencia municipal.

En el Cuadro A-1 del Anexo se presenta información detallada de los aportes provenientes del financiamiento compartido y la transferencia municipal, según nivel socioeconómico de los establecimientos. Para tal efecto se divide a los establecimientos del sector subvencionado en cinco quintiles según nivel socioeconómico promedio de sus estudiantes. Para cada quintil se informa el porcentaje de alumnos que asiste a escuelas privadas subvencionadas o municipales, el monto promedio de financiamiento compartido o aporte municipal por escuela, y el porcentaje de escuelas que reciben aportes.^{viii} El Cuadro A-2 en el Anexo replica la información del Cuadro 1 en el texto principal, presentando los resultados a nivel de quintiles de establecimientos.^{ix}

Más allá de la clasificación que se elija, la distribución de recursos en las escuelas subvencionadas no contribuye a la igualación de oportunidades. Los recursos por alumno crecen con el nivel socioeconómico de los estudiantes en vez de compensar por las desigualdades de origen en los hogares de procedencia. El objetivo de la subvención preferencial que se analiza en la próxima sección es lograr una distribución de recursos más en línea con el objetivo de igualación de oportunidades.

■ INCENTIVOS PARA INGRESAR AL REGIMEN DE SUBVENCIÓN PREFERENCIAL

La nueva política beneficia a las escuelas a través de la transferencia de mayores recursos, cuyo volumen dependerá del número de estudiantes prioritarios en la escuela. Para efectos del análisis se considera como prioritarios al 30% de alumnos de menor condición socioeconómica,^x para después dividir a las escuelas en cuatro grupos de acuerdo al porcentaje de alumnos prioritarios que actualmente educan (bajo, medio-bajo, medio-alto y alto).

El Cuadro 2 presenta la clasificación resultante de escuelas. Las escuelas con baja incidencia de alumnos prioritarios tienen en promedio 5.8% de estudiantes en esta condición. Este primer grupo incluye desde aquellas escuelas que no tienen alumnos prioritarios hasta las que tienen un 12.5% de alumnos en esta condición. Los porcentajes promedios en los grupos restantes son 20.2% en las escuelas con representación media-baja de alumnos prioritarios; 38.9% en las escuelas con incidencia media-alta y 61.7% en las escuelas con alta representación de estudiantes prioritarios.

La última columna del Cuadro 2 presenta la importancia relativa (%) que los nuevos recursos representan en relación al total de ingresos que reciben las escuelas en la actualidad. Así, en las escuelas con baja incidencia de alumnos prioritarios, los nuevos recursos representarán un incremento promedio de un 2.1% en los recursos financieros; porcentaje que se eleva a 7.9%, 15.1% y 23.9% en los demás grupos de escuelas según el grado de concentración de estudiantes prioritarios. A nivel del sector subvencionado los nuevos recursos representarían un incremento promedio de 12.2% respecto del financiamiento actual.

De este modo, si bien hay alumnos prioritarios en prácticamente todos los establecimientos de la educación subvencionada, el volumen de recursos que adicionará la nueva política depende críticamente de la concentración de estudiantes prioritarios por escuela.

Cuadro 2
Concentración de estudiantes prioritarios por escuela y recursos de la subvención preferencial

Escuelas clasificadas según % alumnos prioritarios	Porcentaje de estudiantes prioritarios			% en particular subvencionado	Nuevos recursos como % ingresos actuales
	promedio	mínimo	Máximo		
Bajo	5.8	0.0	12.5	87.9	2.1
Medio-bajo	20.2	12.6	28.8	58.2	7.9
Medio-alto	38.9	28.9	48.6	30.5	15.1
Alto	61.7	48.7	100.0	17.8	23.9

Fuente: Modelo de Impacto Distributivo de la Política Fiscal. Departamento de Economía, U de Chile.

Los recursos adicionales provenientes de la subvención preferencial representan el principal incentivo que tendrán los establecimientos educacionales para ingresar al nuevo régimen. Por otra parte, la adscripción al sistema implica asumir un conjunto de compromisos en materia de reglas de selección y retención de alumnos, así como de supervisión por parte del Ministerio y rendición de cuentas por parte de estas escuelas. Estos elementos representan costos de autonomía y costos operacionales para los establecimientos que ingresen al sistema, los cuales probablemente sean evaluados en relación a los beneficios que depara la subvención preferencial para decidir la entrada al nuevo régimen.

Las escuelas con baja representación de estudiantes prioritarios tendrán pocos incentivos para ingresar al sistema de subvención preferencial. En promedio, recibirán un 2.1% de recursos adicionales a cambio de lo cual deberán asumir un conjunto de nuevas regulaciones. Se puede argumentar que la no entrada de estos establecimientos es irrelevante, puesto que son relativamente pocos los estudiantes prioritarios en este grupo de escuelas. Sin embargo, es un desarrollo contrario al principal objetivo de la política de subvención preferencial, cual es tender a una mayor igualdad de oportunidades. La automarginación del segmento de escuelas con menor representación de estudiantes prioritarios aumentaría la segmentación social en la educación subvencionada.

También se puede argumentar que las escuelas municipales debieran adscribirse al nuevo régimen con prescindencia de los incentivos asociados, dado su carácter eminentemente público. Más allá de que ello sea asumido así por los municipios del país, los datos reportados en el Cuadro 2 señalan que las escuelas con mayores incentivos para automarginarse de la política pertenecen al sector privado subvencionado, reforzando la advertencia del párrafo previo.

En última instancia, el tema en discusión se relaciona con la utilización de un instrumento de política para dos objetivos distintos. Esto es, la subvención preferencial intenta igualar oportunidades a la vez que servir como mecanismo de rendición de cuentas de las escuelas en temas como calidad de la educación, criterios de selección y retención de alumnos. Un principio importante de política pública es que un instrumento no puede servir bien a dos objetivos, sino que debe haber un número equivalente de instrumentos y objetivos. Así, la subvención preferencial debiera especializarse en el objetivo de la mayor igualdad de oportunidades, mientras que la rendición de cuentas debiera ser objeto de un tratamiento separado. Vincular la rendición de cuentas a la subvención preferencial puede responder a consideraciones de eficiencia legislativa, pero amerita un tratamiento más cuidadoso e integral de política pública.^{xi}

■ EFECTO DE LA POLITICA SOBRE LOS ALUMNOS PRIORITARIOS

La política de subvención preferencial tiene asociado dos tipos de efectos sobre los alumnos prioritarios. En primer término, los recursos monetarios para la educación de esta población aumentan en un monto que varía según el grado de concentración de alumnos prioritarios por escuela, así como según el uso que los establecimientos otorguen a los nuevos recursos. En segundo término, hay un efecto que podemos denominar de acogida por parte de las escuelas respecto de los alumnos prioritarios.

Como fuera analizado, el volumen disponible de nuevos recursos dependerá de la concentración de alumnos prioritarios por escuela. A mayor presencia de estos alumnos, mayor será el volumen de recursos disponible y su potencial impacto sobre los resultados de la educación. Una segunda variable a considerar es la utilización que se otorgue a los nuevos recursos; en particular si ellos se destinan a mejoras que benefician al conjunto de los alumnos en la escuela o si se focalizan en los alumnos prioritarios.

El destino de los nuevos recursos estará influenciado por la clasificación de escuelas en las categorías de “Autónoma”, “Emergente” y “En Recuperación”. Mientras las primeras tienen mayor libertad para decidir qué hacer con los recursos que recibirán de la nueva política, las dos restantes deben implementar planes de desarrollo que se centren en los alumnos prioritarios..

El Cuadro 3 muestra la distribución porcentual de los alumnos prioritarios según tipo de escuela, clasificadas según volumen de nuevos recursos a recibir y autonomía en su uso.^{xii} De esta manera, un 43.2% del total de alumnos prioritarios asistiría a escuelas que califican como autónomas en el uso de nuevos recursos; un 46.8% asiste a escuelas emergentes y un 9.9% a escuelas que calificarían en recuperación. Por su parte, un 47.4% asiste a establecimientos con alta disponibilidad de nuevos recursos; 31.3% a escuelas con disponibilidad media-alta; 16.6% media baja y 4.7% baja disponibilidad.

Cuadro 3
Distribución de estudiantes prioritarios según tipo de escuela (%)

Escuelas según autonomía en uso de nuevos recursos	Escuelas según volumen de recursos adicionales (% alumnos prioritarios por escuela)				Total
	Baja	Media baja	Media alta	Alta	
Autónomas	2.2	7.9	13.6	19.5	43.2
Emergentes	2.5	8.6	16.7	19.0	46.8
Recuperación	0.0	0.1	1.0	8.9	9.9
Total	4.7	16.6	31.3	47.4	100.0

Fuente: Modelo de Impacto Distributivo de la Política Fiscal. Departamento de Economía, U de Chile.

Cerca del 60% de los alumnos estudiarían en establecimientos “Emergentes” o “En Recuperación”. Estos colegios tendrán que enfrentar dos tareas simultáneas en el marco de las políticas educativas: retener y mejorar el rendimiento de los alumnos prioritarios y, en segundo lugar, mejorar el rendimiento promedio de todos sus alumnos. No existe claridad en el proyecto de ley sobre la manera en que estos establecimientos enfrentarán ambas metas, más aún si se considera que el monto de financiamiento adicional varía según la proporción de alumnos prioritarios. Así también, los mecanismos de asignación de recursos, convenios de desempeño, planes de reestructuración, sistemas de evaluación, asignación de responsabilidades y consecuencias para los establecimientos “Emergentes” y “En Recuperación” no están aún definidos. Todos estos aspectos son claves en la calidad de la política a la hora de su implementación, y deben ser cuidadosamente diseñados.

El segundo efecto de la política no depende de las consideraciones previas y puede denominarse “efecto de acogida”. Esto significa que un alumno de menor condición socioeconómica que sea portador de la subvención preferencial debiera

ser muy bienvenido en cualquier tipo de escuela. Ello supone un cambio importante respecto de la situación actual, donde los incentivos operan en la dirección opuesta. El efecto de acogida es significativo y contribuye a la igualación de oportunidades, aún cuando los recursos que represente la nueva política sean marginales para cierto tipo de escuelas.

Alrededor de la quinta parte de los alumnos prioritarios asiste a establecimientos que recibirán un volumen reducido de recursos de la nueva subvención (21.1% asiste a escuelas que clasifican en las categorías baja y medio-baja, Cuadro 3). Para estos alumnos puede ser especialmente importante el denominado efecto de acogida, siempre y cuando sus escuelas decidan adscribirse al régimen de subvención preferencial.

■ INSTRUMENTOS DE CLASIFICACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS

Una mención aparte merece la fórmula propuesta que se basa en los resultados de las pruebas Simce para clasificar a las escuelas en grupos que recibirán distinto trato en la asignación de los nuevos recursos.^{xiii} El resultado del Simce es función de un conjunto de variables, una de las cuales es la condición socioeconómica de los estudiantes. Cuando se compara el rendimiento de escuelas al interior de grupos homogéneos según nivel socioeconómico, se está suponiendo que los demás factores que determinan los resultados son endógenos o controlables por las escuelas, de modo que se las hace responsables por estos resultados. El elemento faltante en este razonamiento es que la habilidad de los alumnos es un factor que varía entre estudiantes de un mismo grupo socioeconómico. De este modo, podemos tener escuelas con igual nivel socioeconómico, pero con diferente resultado del Simce según la habilidad promedio de sus estudiantes.

Las habilidades pertenecen a dos grupos: (i) cognitivas, que son aquellas relacionadas con la capacidad intelectual de aprendizaje, y que se miden por el nivel de coeficiente intelectual; (ii) no cognitivas, relacionadas con hábitos, comportamientos y actitudes. Los estudios más recientes han mostrado que ambos tipos de habilidades son igualmente importantes a la hora de explicar los resultados socioeconómicos. La formación de habilidades es un proceso complejo, en que intervienen elementos innatos de la persona, factores del hogar y variables del entorno. La educación es un factor aquí relevante, pero dista de ser la única variable detrás de la formación de habilidades.

Las políticas que asignen recursos según los resultados de la educación deben basarse en metodologías que permitan aislar la contribución de los factores bajo control de la escuela de aquellos que son exógenos a la misma. Ello es válido tanto para la actual propuesta de subvención preferencial como para futuras iniciativas en la materia. La metodología propuesta en el proyecto de ley no asegura tal propósito, a menos que la distribución de habilidades fuese homogénea entre establecimientos, situación altamente improbable por la existencia de selección de los estudiantes por parte de las escuelas y/o selección de las escuelas por parte de los padres. La tarea de identificar aquella parte de los resultados educacionales que es responsabilidad de las escuelas requiere mayor desarrollo analítico y empírico que el subyacente en el proyecto de ley presentado. Tal como está formulado, hay un riesgo que la política exacerbe la desigualdad de oportunidades, discriminando en contra de los niños con menor nivel de habilidad.

■ RESULTADOS DISTRIBUTIVOS

La política de subvención preferencial genera una nueva distribución de recursos por escuelas. El Cuadro 4 presenta esta distribución a nivel de quintiles de nivel socioeconómico de estudiantes, reportándose el total de recursos disponible por alumno, así como las brechas existentes al interior de los quintiles según la razón de percentiles 90 y 10.

Las estimaciones se realizan de acuerdo al número de estudiantes prioritarios en los establecimientos subvencionados, suponiendo que los recursos complementarios que recibirán las escuelas emergentes y en recuperación son equivalentes

a los que tendrían bajo subvención preferencial completa, tal como se sugiere en el texto del proyecto de ley. Asimismo, se asume que todas las escuelas se adscriben al régimen de subvención preferencial y que la entrada de nuevos recursos fiscales no induce caídas en el financiamiento compartido o aporte municipal.

El resultado principal es que la política de subvención preferencial reduce la desigualdad de recursos que afecta a los estudiantes pobres en la educación subvencionada por el Estado. La importancia del efecto distributivo dependerá de la modalidad de gasto de los nuevos recursos por parte de las escuelas. A tal respecto distinguiremos entre dos escenarios de referencia, que admiten combinaciones intermedias: (i) gasto uniforme, cuando los nuevos recursos se gastan en actividades que favorecen a todos los alumnos del establecimiento; (ii) gasto focalizado, cuando los recursos de la subvención preferencial se destinan a acciones que benefician solo a los estudiantes prioritarios del establecimiento.

En la modalidad de gasto uniforme se tiene que la nueva política no alcanza a revertir la desigualdad de recursos que caracteriza a la educación subvencionada. Los estudiantes del quintil inferior son los más favorecidos por la política, puesto que sus escuelas obtendrán un aumento promedio de 18.3% en su financiamiento (\$ 40.148 vs \$ 33.941), seguidos por los alumnos del segundo quintil de ingresos con un incremento medio de 14.3% (\$ 39.168 vs \$ 32.456). Sin embargo, la política favorece a los estudiantes de todo el espectro socioeconómico, incluyendo a los alumnos del quintil más rico que obtienen un 4.7% más de recursos en sus establecimientos. El resultado final es una reducción de la brecha de financiamiento entre los dos primeros quintiles y el quinto quintil, desde un 14% antes de la política a cerca de un 5% después de la política. De manera que la brecha de financiamiento se reduce, pero no se revierte.

La dilución de los beneficios de la subvención preferencial hacia estudiantes no prioritarios ocurre en la medida que hay cierta diversidad socioeconómica entre los alumnos de un mismo establecimiento educacional, de modo que los recursos de la subvención preferencial también favorecen a alumnos de distintos quintiles bajo la modalidad de gasto uniforme.

En cambio, bajo la modalidad de gasto focalizado la política de subvención preferencial revierte la desigualdad de financiamiento en las escuelas subvencionadas por el Estado. En este caso los recursos se concentran exclusivamente en los estudiantes de los dos primeros quintiles, con incrementos porcentuales respectivos de 36% y 18% en relación a la situación sin política. La distribución final de recursos favorece ahora a los alumnos de los dos quintiles inferiores, puesto que sus escuelas tienen un 9% más de recursos respecto del quintil quinto.

Los estudiantes de capas medias tendrían los niveles más bajos de recursos en la modalidad de gasto focalizado; en cambio, su nivel de recursos sería más cercano a los demás grupos de estudiantes si los recursos de la subvención preferencial se gastaran bajo la modalidad de gasto general.

La desigualdad de financiamiento al interior de los quintiles, medida por la razón de percentiles 90 y 10, disminuye notoriamente bajo la política de subvención preferencial si los nuevos recursos se distribuyen bajo la modalidad uniforme al interior de los establecimientos. Ello si se considera que en este caso la política favorece a todos los estudiantes que asisten a escuelas con presencia de alumnos prioritarios, quienes hoy día cuentan con los niveles más bajos de financiamiento. En cambio, bajo la modalidad de gasto focalizado hay un aumento importante de la desigualdad al interior del segundo quintil, considerando que los alumnos prioritarios -30% del total- incluyen a todos los estudiantes del primer quintil y solo a la mitad del segundo quintil.

El proyecto de ley es ambiguo respecto del uso que deben hacer las escuelas para los recursos de la subvención preferencial. Por ejemplo, a las escuelas que califican como emergentes y en recuperación se les pide hacer un uso más bien focalizado, aún cuando la evaluación posterior consideraría al total de estudiantes de estas escuelas. Más allá de lo estipulado en el proyecto de ley, una asignación focalizada está sujeta a dificultades de implementación que varían en función del número de estudiantes a ser atendidos, puesto que no es igual atender al 5% o al 50% del total de alumnos en la escuela. La supervisión de tal modalidad de gasto resulta también bastante compleja, y puede ser mejor idea

centrar la evaluación en los resultados antes que en los procesos. En cualquier caso, todos estos aspectos no se encuentran suficientemente desarrollados en el actual proyecto de ley.

Finalmente, hay una variante de la política interesante de evaluar, cual es una asignación de los nuevos recursos basada en establecimientos antes que en individuos (Cuadro 4, últimas dos columnas), tal como ha sido propuesto por algunos críticos del mecanismo de subvención. Para efectos de la comparación de los resultados se mantiene constante el volumen total de recursos que se destina a esta alternativa de política, asignándose los nuevos recursos al 30% de escuelas (medidas según matrícula) que presenten una población con nivel socioeconómico promedio bajo, distribuyéndose los recursos en monto proporcional a su matrícula.^{xiv}

La distribución resultante es similar en términos de montos promedios a la que caracterizaría a la subvención preferencial con modalidad de gasto uniforme. Sin embargo, está afecta a niveles significativamente más altos de desigualdad al interior de los quintiles. Este resultado es consecuencia natural de operar con un criterio de asignación distinto a la focalización individual, en un contexto en que existe diversidad socioeconómica entre los alumnos de un mismo establecimiento educacional.

Cuadro 4
Recursos monetarios por alumno, situación bajo subvención preferencial,
según quintiles de nivel socioeconómico (estudiantes)
(sector municipal y privado subvencionado, nivel básico, urbano)

Quintiles	Situación actual		Subvención preferencial Gasto uniforme		Subvención preferencial Gasto focalizado		Política alternativa	
	Promedio	P90/P10	Promedio	P90/P10	Promedio	P90/P10	Promedio	P90/P10
1	33 941	1.28	40.148	1.27	46 861	1.20	41 692	1.61
2	34 256	1.30	39.168	1.29	39 758	1.63	39 279	1.58
3	35 275	1.32	38.709	1.30	35.275	1.32	37 923	1.55
4	36 902	1.43	39.701	1.36	36.902	1.43	37 956	1.55
5	39 759	1.75	41.645	1.57	39 759	1.75	40 637	1.77
Total	35 692	1.43	39 750	1.35	39 750	1.62	39 750	1.61

Fuente: Modelo de Impacto Distributivo de la Política Fiscal. Departamento de Economía, U de Chile.

■ CONSIDERACIONES FINALES

La igualdad de oportunidades debiera ser una de las principales guías de la política pública de educación. Este es un espacio privilegiado, aunque no el único, para revertir las desigualdades de origen que tienden a predeterminar las expectativas de desarrollo de las personas. Una política de financiamiento a la educación consistente con oportunidades mejor distribuidas no tiene por qué prohibir el aporte proveniente de familias y municipios, dado que más recursos es preferible a menos. Sin embargo, la política pública debe jugar un rol activo para que la distribución resultante final no sea

regresiva, para lo cual cuenta con instrumentos como la subvención preferencial y tasas de impuestos a los aportes locales o privados. La política propuesta representa un paso en la dirección correcta.

Ahora bien, el tema que importa en definitiva son los resultados de la educación. La política de subvención preferencial trata sobre recursos monetarios, que es uno de los determinantes de los resultados, pero no se pronuncia sobre los efectos esperados a nivel de los resultados de la educación. Las propuestas de política pública que se orienten a modificar problemas fundamentales del país, como es la distribución de las oportunidades, debieran estar basadas en fundamentos más sólidos que los presentados en el actual proyecto de ley. Así también ocurre con otras materias relacionadas con la propuesta, como es el rol de las habilidades en el rendimiento de las escuelas, el uso focalizado o uniforme para los recursos de la subvención preferencial y si existen efectos de interacción entre alumnos como argumentan los críticos de la subvención como mecanismo de financiamiento educacional.

Por último, sería importante que el proyecto de ley de subvención preferencial explicitara claramente sus objetivos a fin de posibilitar su evaluación en un período futuro. Los montos comprometidos en este proyecto son cuantiosos por lo que debe estar sujeto a una apropiada rendición de cuentas.

ANEXO

Cuadro A-1
Recursos provenientes del financiamiento compartido y del aporte municipal,
según quintiles socioeconómicos de establecimientos

Quintiles NSE	privados subvencionados			escuelas municipales		
	% matrícula	Monto promedio financiamiento compartido	% con financiamiento compartido	% matrícula	Monto promedio aporte municipal	% con aporte municipal
1	18.4	2410.8	16.5	81.6	4208.0	94.4
2	23.5	3440.8	46.8	76.5	4613.2	93.5
3	44.8	5641.7	59.5	55.2	3982.8	89.5
4	67.1	8811.4	82.0	32.9	4506.5	89.7
5	90.4	20127.6	93.2	9.6	9072.6	82.9
Total	48.9	13319.2	73.8	51.1	4488.5	92.1

Fuente: Modelo de Impacto Distributivo de la Política Fiscal. Departamento de Economía, U de Chile.

Cuadro A-2
Financiamiento por alumno, situación actual,
según quintiles de nivel socioeconómico (establecimientos)
 (sector municipal y privado subvencionado, nivel básico, urbano)

Quintiles	Total	Subvención	Financiamiento compartido	Aporte municipal	P90/P10	Número de alumnos
1	33595	30277	73	3245	1.25	343275
2	33930	30244	386	3299	1.30	332826
3	33480	29983	1530	1966	1.22	332346
4	35033	28836	4865	1331	1.31	329208
5	43117	25315	17077	724	1.81	343835
Total	35867	28916	4838	2113	1.44	1681490

Fuente: Modelo de Impacto Distributivo de la Política Fiscal. Departamento de Economía, U de Chile.

ⁱ El análisis excluye a los establecimientos rurales porque tienen reglas distintas de financiamiento y porque no son comparables a las escuelas urbanas a la hora de identificar establecimientos de mayor o menor rendimiento académico. La condición socioeconómica se mide en base al nivel de escolaridad promedio de los padres de cada alumno.

ⁱⁱ Hay que recordar que los quintiles de la tabla se definen al interior de la educación subvencionada por el Estado (enseñanza básica urbana). Estos excluyen al 10% más rico de la población, que asiste mayoritariamente a escuelas particulares pagadas.

ⁱⁱⁱ La USE o unidad de subvención equivale a \$ 12.862 en 2005. La subvención se entrega completa si el monto de financiamiento compartido es menor a 0.5 USE (promedio por alumnos del establecimiento). El descuento es 10% si el monto de financiamiento compartido está entre 0.5 y 1.0 USE; 20% entre 1.0 y 2.0 USE; y 30% para montos entre 2 y 4 USE.

^{iv} Así también, alrededor de 110.000 alumnos asisten a liceos municipales que cobran financiamiento compartido. La práctica exige acuerdo con el centro de padres en los liceos municipales, no estando permitido en las escuelas municipales.

^v El 73.8% de la población estudiantil del sector privado subvencionado asiste a establecimientos que cobran financiamiento compartido. La contribución del financiamiento compartido a los recursos de las escuelas depende de tres variables: (i) el monto promedio que obtiene cada establecimiento del financiamiento compartido; (ii) la fracción de escuelas que reciben estos aportes en el sector privado subvencionado; (iii) la participación de este sector en la matrícula del quintil. Ver Cuadro A-1 en el Anexo.

^{vi} Por otra parte, la metodología de cálculo supone que la transferencia que realiza cada municipio es asignada bajo un criterio per capita a los establecimientos bajo su administración.

^{vii} Se asume que todos los establecimientos reciben el nivel de subvención de la jornada escolar completa, puesto que este caso representa el estado de régimen para los años siguientes.

^{viii} Los porcentajes son ponderados según la matrícula de las escuelas.

^{ix} La brecha de financiamiento es menor cuando se trabaja a nivel de estudiante. Hay estudiantes de bajo nivel socioeconómico que asisten a establecimientos cuya población tiene en promedio mayor nivel socioeconómico, así como hay estudiantes de alto nivel socioeconómico que asisten a establecimientos cuya población presenta menor nivel socioeconómico. Ello produce una distribución de recursos por estudiante que es menos desigual a la distribución por escuelas.

^x El proyecto de ley no establece un criterio explícito en materia del número de alumnos prioritarios, estipulando que se determinará en la Ley de Presupuesto de cada año. Sin embargo, el anuncio inicial se refería a los 400.000 estudiantes de menor condición socioeconómica entre prekindergarten y cuarto básico, que representan alrededor del 30% de esa población. Esta es el criterio que se considera en el Informe, pero aplicado a la población hasta octavo básico según las modificaciones introducidas al proyecto de ley original.

^{xi} Otra muestra del tipo de contradicciones que resulta de tener más objetivos que instrumentos es la clasificación de escuelas según rendimiento en las pruebas Simce. Considere para tal efecto dos escuelas (A y B); la escuela A tiene mayor rendimiento promedio que la escuela B; pero perfectamente puede ocurrir que el rendimiento de los estudiantes prioritarios sea superior en B. La política privilegiaría a la escuela equivocada, si el objetivo principal fuese apoyar la enseñanza de los alumnos prioritarios.

^{xii} La clasificación de las escuelas en "Autónomas", "Emergentes" y "En Recuperación", se realiza en base a quintiles de nivel socioeconómico según establecimientos; al interior de cada quintil se divide a las escuelas en los tres grupos descritos, según los resultados del Simce y los puntos de corte establecidos en el proyecto de ley.

^{xiii} La crítica siguiente generaliza al uso de estándares educacionales, que en el futuro reemplazarían a los resultados del Simce para este propósito.

^{xiv} Puede haber otras formas de asignar los recursos si se considera a la escuela en vez del alumno como criterio de asignación, pero no debieran diferir mayormente de lo descrito.