

## ¿Remedio para la inequidad?

### La subvención escolar preferencial

Juan Eduardo García-Huidobro / Cristián Bellei\*

Una de las 36 medidas anunciadas para los primeros 100 días del Gobierno de la presidenta Bachelet es dar suma urgencia al proyecto de ley de subvención preferencial presentado al Parlamento en octubre de 2005<sup>1</sup>. Las críticas e interrogantes que plantea este proyecto que pretende resolver la inequidad educativa, urgen un debate en profundidad del mismo.

Desde 1988 cada aplicación del SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) ha mostrado al país la tremenda desigualdad de logros de aprendizaje de los niños dependiendo del nivel socioeconómico de sus familias. Por ejemplo, en el último SIMCE (4° básico, 2005) la distancia promedio que separa a los hijos de familias de nivel socioeconómico alto de sus pares de nivel bajo supera los 80 puntos en Lenguaje y los 90 en Matemáticas. Esta desigualdad no disminuye en los cursos superiores y los resultados de la PSU ratifican, casi una década después, esta temprana inequidad. Alterar esta dinámica intergeneracional de injusticia socioeducativa es el loable y urgente propósito del proyecto de ley de subvención preferencial.

Desde el punto de vista de algunos, el problema que hay que abordar con la creación de la subvención escolar preferencial para los alumnos más pobres es bastante simple: dado que educar a los niños pobres es más costoso, la subvención escolar que se entregue por esos alumnos debe ser mayor. Así planteado el asunto, esta subvención adicional no sería diferente a otras ya existentes en el sistema escolar, como lo son la subvención entregada a los liceos técnico-profesionales o a las escuelas rurales. Sin embargo, el problema de la inequidad educativa es mucho más complejo que una simple "corrección de precios".

La desventaja educativa que afecta a los niños pobres tiene raíces familiares y sociales profundas. Ellos han crecido en ambientes menos estimulantes y han sufrido privaciones a temprana edad que han limitado su desarrollo social y cognitivo, dejándoles menos preparados para iniciar su vida escolar. Ellos cuentan con menos recursos educativos en sus hogares: desde padres menos escolarizados, hasta falta de espacio y de materiales para hacer sus tareas y estudiar. Pero estas desigualdades de recursos no se limitan a los hogares de los niños, también tienen manifestaciones en la institucionalidad del sistema escolar chileno. Los niños pobres asisten mayoritariamente a escuelas que cuentan con menos recursos económicos. Los cobros a los padres que realizan las escuelas particulares subvencionadas (p.e., a través del financiamiento compartido), son la principal fuente de inequidad entre este sector y las escuelas municipales. Al interior del sector de escuelas municipales, los niños

---

\* Profesor de la Universidad Alberto Hurtado y consultor de UNICEF, respectivamente.

<sup>1</sup> Mensaje N° 362-353 de S.E. el Presidente de la República a la Cámara de Diputados.

que viven en comunas más pobres o con más deficiente gestión, son adicionalmente afectados por la falta de recursos. Finalmente, la segmentación espacial de las ciudades, las diferencias de recursos de las familias y las prácticas de selección de alumnos de las escuelas, hacen que los niños pobres asistan a escuelas donde se encuentran con compañeros que comparten sus desventajas y con un clima escolar menos propicio para el aprendizaje. En estas comunidades empobrecidas los problemas sociales se cuelan cotidianamente hacia las escuelas, haciendo aún más desventajosa la situación de los niños pobres. Así planteado, el problema que aborda la subvención preferencial es extremadamente vasto y complejo.

### **Dos proyectos en uno**

El proyecto de ley de subvención escolar preferencial es bastante más amplio que una corrección de los montos de la subvención escolar pagados por los alumnos más pobres. De hecho, la propuesta de ley contiene dos proyectos que conviene analizar y discutir separadamente: crea una subvención preferencial para los alumnos más pobres y crea un sistema de control y sanciones para las escuelas, basado en los resultados de aprendizaje de los alumnos.

#### *Subvención preferencial para los alumnos más pobres*

La subvención preferencial propuesta consiste en un monto adicional de recursos entregado a las escuelas donde estudien alumnos *prioritarios*, definidos como aquellos “alumnos para quienes la situación socioeconómica de sus hogares dificulte sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo”. Esta nueva subvención beneficiaría sólo a alumnos que cursen entre prekinder y 4° básico. Se estima en 400.000 los niños que compondrían la población objetivo (aproximadamente un cuarto del total de alumnos en esos grados). Para acceder a estos fondos adicionales los sostenedores deberán suscribir un *Convenio de Igualdad de Oportunidades* con el Ministerio de Educación. Mediante este Convenio ellos se obligan a no exigir ningún tipo de cobro a los alumnos prioritarios, a regular y limitar sus procesos de selección de alumnos, a retener y apoyar especialmente a los alumnos prioritarios y a cumplir metas de rendimiento académico a concordar con el Ministerio de Educación.

El monto de recursos adicionales a que los establecimientos tendrán acceso dependerá de los puntajes obtenidos por las escuelas en la prueba SIMCE: si las escuelas han obtenido “sistemáticamente buenos resultados” serán clasificadas como *Autónomas* y recibirán aproximadamente \$18.000 mensuales adicionales por alumno prioritario atendido. Las escuelas que no hayan obtenido constantemente buenos resultados serán clasificadas como *Emergentes* y recibirán la mitad de los recursos adicionales de las escuelas *Autónomas*. Las escuelas *Emergentes* deberán además diseñar un proyecto de mejoramiento que, en un plazo máximo de 4 años, las lleve a cumplir los estándares nacionales de logro académico y si poseen una matrícula de alumnos prioritarios equivalente al menos al 15% de su alumnado hasta 4° básico, recibirán recursos adicionales para financiar dicho proyecto, los que serán menores que los recibidos por las escuelas *Autónomas*. Finalmente, las escuelas (autónomas o emergentes) que no

cumplan durante dos años con los estándares nacionales de aprendizaje, serán clasificadas como *En Recuperación* y perderán el derecho a percibir la subvención preferencial. Las escuelas *En Recuperación* también recibirán transitoriamente recursos económicos destinados a mejorar su calidad, los que en todo caso serán inferiores a los que recibirían si fueran clasificadas como *Emergentes*.

*Sistema de control público: sanciones e incentivos a las escuelas según los resultados de aprendizaje de sus alumnos.*

El proyecto también crea un sistema de regulaciones que, en sus aspectos fundamentales, regirán sobre el conjunto de escuelas subvencionadas, aunque decidan no postular a la subvención preferencial. El sistema se basa en clasificar a las escuelas según los resultados de aprendizaje de sus alumnos, otros indicadores educativos y el nivel socioeconómico de las escuelas. Dicha clasificación y la información que la sustenta deberá ser distribuida a todos los apoderados y postulantes de los establecimientos subvencionados. El propósito sería informar a las familias sobre la efectividad relativa de la escuela.

Adicionalmente, las escuelas que sean clasificadas como *Con Necesidad de Medidas Especiales* por más de dos años así como las escuelas *En Recuperación*, deberán someterse a un *Plan de Reestructuración* cuyo objetivo es mejorar los resultados de aprendizaje de sus alumnos para ser clasificadas al menos como *Emergentes* en un plazo máximo de 3 años. Consultores externos (acreditados por el Ministerio de Educación) tendrán un rol central en el diseño del Plan de Reestructuración, el que podrá incluir (con carácter obligatorio para el sostenedor) la reorganización o reubicación de los docentes y directivos de la escuela. Si en el plazo establecido el Plan no logra los objetivos planteados, la escuela puede ser sancionada con la pérdida de reconocimiento oficial, lo que implicaría su cierre o su traspaso a otra entidad administradora.

Finalmente, el proyecto de ley dota al Ministerio de Educación de mayores capacidades de fiscalización y de herramientas de sanción para las escuelas que no cumplan con las obligaciones establecidas en la ley, incluyendo un mayor control sobre los fondos adicionales entregados.

La decisión de asignar más recursos públicos a los establecimientos donde se educan los niños más pobres debe ser valorada y celebrada. Ella intenta corregir una inequidad que socava el compromiso ético y político con la igualdad de oportunidades en Chile. También es positivo que se intente mejorar los mecanismos de información y control del sistema escolar, así como promover procesos de mejoramiento educativo centrados en los aprendizajes de los alumnos. Aunque se trata de un problema urgente, la gran trascendencia de los objetivos en juego, la magnitud de los recursos involucrados y la complejidad de los cambios propuestos aconsejan una discusión tranquila, amplia e informada.

### **Discrepancias generales**

Aunque la necesidad de dar más recursos a las escuelas que educan a los niños más pobres es clara, no es evidente que el mecanismo para asignar estos recursos deba ser una extensión del sistema de subvención escolar a la demanda. Pese a que el país acumula más de dos décadas de asignación de recursos

mediante el sistema de subvención, no existe ninguna evidencia empírica acerca de su efectividad para mejorar los aprendizajes. Todo indica que la subvención escolar, que pudo tener efectos dinamizadores del sistema educativo (estimulando la expansión y retención escolar), no ha aportado al mejoramiento de la calidad de la educación. Más aun, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y algunos académicos han señalado que sería precisamente el sistema de subvención a la demanda el que estaría acrecentando las inequidades educativas que esta ley pretende corregir. Sorprende que, en un contexto en que tan recurrentemente se exige la evaluación de las políticas educativas, el país no cuente con una evaluación del impacto del sistema de subvenciones. Sin esa evidencia, las esperanzas puestas en que reforzando el sistema de subvención escolar individual se logrará mejorar la educación de los más pobres no parecen justificadas. Por ello, *recursos diferenciados* no tienen por qué ser sinónimo de *subvención diferenciada*.

Por otra parte, es indudable que el momento en que se discute la posibilidad de dar más recursos a las escuelas donde estudian los más pobres es una ocasión privilegiada para preguntarse cómo puede el país crear un sistema de educación básica gratuita, no discriminatoria y de calidad. *Contrario sensu*, no parece razonable pretender mejorar la educación de los más pobres sin abordar los graves problemas estructurales del sistema de administración municipal de la educación, donde se educan 4 de cada 5 de dichos alumnos. La propuesta de ley trata a las escuelas como si todas fueran iguales, sin tomar en cuenta la realidad específica (más compleja y más difícil) en que se encuentran los establecimientos municipales. Complementariamente, la falta de regulación y control sobre las prácticas discriminatorias y selectivas de las escuelas subvencionadas, especialmente particulares, son parte sustancial del problema de inequidad educativa que se intenta resolver. El proyecto contempla algunas normas sobre este asunto, pero ellas son insuficientes. Por ejemplo, aunque se intenta limitar las prácticas discriminatorias de selección de alumnos de las escuelas financiadas con recursos públicos, no se impide el cobro obligatorio de financiamiento compartido, que es el mayor mecanismo de selección de alumnos en las escuelas particulares. Tampoco se obliga a las escuelas con exceso de demanda a garantizar la igualdad de oportunidades de matrícula para sus postulantes. Finalmente, aunque se encarga al Ministerio de Educación un mayor control sobre el buen uso de los recursos adicionales, no queda claro por qué no se exige lo mismo para todos los recursos que regularmente entrega el Estado a los sostenedores escolares.

### **¿El mejor mecanismo para lograr equidad y calidad?**

El mecanismo de subvención por alumno define “el problema” a resolver como un asunto individual de ciertos niños; más aún, algunos argumentan que una mayor subvención para los niños más pobres los convierte en clientes más atractivos para las escuelas que tradicionalmente no se han interesado en ellos. La entrega de una subvención diferenciada estará basada en la determinación precisa (en base a información de sus familias) de un grupo de alumnos prioritarios, considerados como la población objetivo. A fin de obtener la

subvención, los colegios deberán identificar a cada uno de estos alumnos. Este modo de operación tiene serios problemas. Son conocidos los efectos estigmatizadores de este tipo de prácticas institucionales. Además, crea una distinción artificial en una realidad que es continua: la vulnerabilidad educativa está mucho más extendida que la población focalizada por esta subvención. Finalmente, puede crear dinámicas discriminatorias a favor de los alumnos prioritarios en contextos de pobreza donde todos los alumnos requerirían una mejor atención que la actual. Si bien se puede estimar la cantidad de alumnos pobres como un criterio para asignar los recursos adicionales, el problema educativo que una escuela y sus docentes enfrentan es cualitativamente diferente cuando se trata de escuelas con alta concentración de pobreza. Es a estas *escuelas* a las que se debe considerar foco prioritario de la política.

Para recibir la subvención preferencial las escuelas deberán haber demostrado cierto nivel de efectividad escolar, medida por el SIMCE. Este requisito es contradictorio con el sentido original de la creación de la subvención diferenciada. En efecto, dado que las escuelas han estado "compitiendo" bajo un sistema que permite la selección de los estudiantes y que tolera una gran desigualdad de recursos entre escuelas aparentemente similares, con la información disponible es imposible determinar cuáles son las escuelas más efectivas en términos de resultados de aprendizaje. Los estudios demuestran que la mayor parte de las diferencias entre escuelas detectadas por el SIMCE se explican por este tipo de sesgos. Comparar a las escuelas al interior de grupos "similares" sólo reduce (en medida desconocida) pero no resuelve el problema. Es un error grave confundir los resultados de las escuelas con la calidad de su servicio. Además, una política de equidad educativa obliga a considerar la segregación social de la población escolar, ya que los niveles actuales de segregación escolar generan escuelas que aglutinan a los alumnos con graves problemas de aprendizaje. Este "efecto de pares" es actualmente ignorado por el proyecto. Los recursos extras debieran tomar en consideración de forma más medular el grado de concentración de la pobreza en las escuelas, lo cual exige un enfoque más institucional que individual.

En síntesis, es injusto y sin fundamento que, para acceder a recursos que buscan superar la situación histórica de desventaja de las escuelas que educan a los más pobres, se ponga como requisito mostrar mayor efectividad al interior de un sistema que justamente produce esas desventajas. Se puede llegar al absurdo de "premiar" a escuelas cuyo mérito ha sido ser exitosas en la exclusión de los niños con mayores desventajas. El proyecto de ley confunde hacer equidad entregando más recursos a los más necesitados, con considerar esos recursos como un premio (o "incentivo") para las escuelas más efectivas. El resultado es la paradoja de que conforme las escuelas van enfrentando mayores dificultades, el proyecto proponga entregarles cada vez menos recursos. Es perfectamente predecible que las escuelas con mayor concentración de pobreza, no selectivas, ubicadas en zonas marginales, estarán sobrerrepresentadas en las categorías supuestamente "menos efectivas".

Finalmente, el proyecto se concentra en los alumnos hasta 4° básico: la definición de alumno prioritario, la entrega de recursos adicionales y el monitoreo de resultados escolares es limitado hasta ese grado escolar. Si bien hay acuerdo

en que ésta es una etapa crucial en la carrera escolar de los alumnos, esto abre grandes interrogantes sobre los alumnos más allá de este nivel.

### **Cuestionable validez de las sanciones e incentivos según productividad**

Como se dijo, algunas de las ideas incluidas en la propuesta de subvención preferencial son en verdad parte de una estrategia de política educativa más general: asociar sanciones e incentivos a los actores educativos de acuerdo a su productividad, medida en resultados de aprendizaje de alumnos. Los componentes de esta propuesta son atractivos por su simplicidad: definir algunos *estándares* de desempeño y/o *metas* de resultados —con *plazos* determinados—, implementar sistemas de *evaluación* alineados con esos objetivos, distribuir *premios* y *castigos* (generalmente monetarios) acordes con los resultados de esas evaluaciones. Se espera además que la comunicación de dichas evaluaciones diseminará el *efecto disciplinador del mercado*: los más efectivos concentrarán mayores preferencias de los padres. Con este sistema de consecuencias relevantes para los actores asociadas a su desempeño se espera aumentar el *incentivo* por ser educativamente efectivo. Sin embargo, a pesar de su claridad y aparente racionalidad, este enfoque posee problemas en relación con la validez o justicia de los premios/castigos y a la efectividad de este tipo de prácticas en tanto política educativa.

Existen conocidos problemas con la medición de los resultados de aprendizaje que desaconsejan su uso como criterio de productividad de las escuelas. Los errores de método pueden hacer variar mucho los resultados de una escuela entre diferentes años, sin que ello esté asociado a mejoramientos o deterioros reales de la efectividad de las escuelas. El proyecto reconoce parcialmente esta limitación al plantear que el sistema sólo será completamente aplicable para escuelas con “cierto” (indeterminado) número de alumnos en 4° básico. Esta restricción afectará a las escuelas multigrado y a la mayoría de las rurales (aproximadamente la mitad de las escuelas chilenas); a pesar de su evidente situación de desventaja, estas escuelas sólo podrían recibir la mitad de la subvención preferencial, puesto que serán clasificadas como *Emergentes*. Sin embargo, el problema más difícil de resolver es cómo determinar cuánto del aprendizaje de un niño es atribuible a la escuela, diferenciándolo de sus capacidades innatas, su medio familiar o el contexto social en que vive. Esto, unido al carácter segregado del sistema escolar chileno y a las dinámicas de selección de alumnos ya comentadas, hace extremadamente problemático precisar el grado de responsabilidad de las escuelas en los resultados de aprendizaje de los alumnos. En teoría, sólo si los alumnos fueran distribuidos completamente al azar sería posible determinar las diferencias de productividad entre las escuelas a partir de los resultados de los alumnos. Si bien se han desarrollado algunos métodos que permiten disminuir las limitaciones mencionadas, no existe modelo alguno que las solucione.

En conclusión, la validez (y *justicia*) de los premios/castigos asociados a los logros escolares es muy cuestionable. Peor aun, en el contexto chileno, es altamente probable que estos dispositivos favorezcan a las escuelas más selectivas y perjudiquen a las escuelas que han trabajado en los contextos social y

educativamente más difíciles, haciendo aun más injustos los premios/castigos aplicados a los docentes y escuelas.

Además de su limitada validez, tampoco está clara la efectividad educativa de la teoría del premio/castigo. La experiencia chilena de libre competencia ha sido paradigmática a este respecto: aunque las escuelas compiten activamente en el mercado del prestigio escolar, los resultados de aprendizaje de los alumnos no mejoran. Adicionalmente, las escuelas que pierden inician penosos procesos de deterioro institucional, social y académico. En otras palabras, el mercado puede crear un sistema escolar altamente dinámico, pero no por ello de mejor calidad.

A la luz de estos antecedentes, el proyecto de ley de subvención preferencial parece poner demasiada confianza en la capacidad del SIMCE para determinar la efectividad de las escuelas, en la capacidad de esta presión para generar procesos sustantivos de mejoramiento educativo, y en la capacidad de estos procesos para lograr las metas propuestas en plazos extremadamente breves, tomando en cuenta la experiencia nacional e internacional sobre esta materia. Finalmente, al mezclar esta propuesta de incentivos con la nueva subvención preferencial para los alumnos más pobres, hace que esta parezca más un premio a la (supuesta) efectividad, más que una respuesta a la (conocida) inequidad de recursos.