



Ley de subvención preferencial; entre la educación pública y el mercado

“Entregar subvenciones a la demanda permitiría que cada niño cuente con la libertad de escoger entre las diferentes opciones que le entregue el mercado de la educación” (La tercera 24 de Enero 2008).

Ver boletín N° 4030-04 Proyecto Ley de Subvención preferencial

Luego de dos años de discusión, donde en reiteradas ocasiones pasó de tener suma urgencia a urgencia simple, fue finalmente aprobada la ley de Subvención Preferencial. Fundamentalmente gracias al acuerdo educativo entre los partidos de Gobierno y de la Alianza por Chile.

Los cambios fundamentales, en relación al proyecto original presentado por el Ejecutivo, fueron los siguientes: a) La inclusión en la subvención, del 1 y 2 nivel de preescolar y de toda la educación básica b) La entrega del mismo monto de subvención extra por alumno prioritario, a los distintos establecimientos que suscriban el acuerdo de calidad. Esto, independientemente sean clasificados como autónomos, emergentes, o en recuperación c) Además se entregará un monto extra a los establecimientos con más de 15% de alumnos vulnerables, esto se llama subvención por concentración de alumnos prioritarios, este monto sería entregado directamente al establecimiento, sin variación por asistencia (sólo variará según aumenta el porcentaje, por tramos) d) También se contempla una subvención adicional para los establecimientos en recuperación para ayudarlos a construir sus planes de superación e) y se establecen mayores exigencias a la rendición de cuentas, sólo sí, sólo para los dineros entregados bajo esta modalidad.

Este nuevo articulado recoge en principio las inquietudes de la ciudadanía. Efectivamente disminuye en algo la diferencia en inversión por alumno entre escuelas que atienden a alumnos vulnerables y otras del sistema público, (con ficom). Además apuesta a un proceso, progresivo y por escuela, para mejorar la calidad de la educación, sobretodo para los que más lo necesitan.

Sin embargo la esencia del sistema educativo actual, se mantiene inalterable; los mecanismos para conseguir los objetivos planteados pueden tener efectos paradójales. Hay un **perfeccionamiento de los mecanismos de mercado como estrategia para el mejoramiento educativo. Esto implica no asumir la necesidad de abordar la mejora educativa como un problema social más complejo, esto implica, al menos, superar las estrategias individualizantes que terminan estigmatizando a los más pobres como causa del retraso educativo del país.** ¿Cómo ocurre esto?

A pesar de los cambios hechos a la ley, el sistema de financiamiento actual se mantiene en lo sustantivo. Los recursos siguen entregándose vía subvención a la demanda (por alumno y por asistencia), esta vez por alumno prioritario. Esto por si mismo no resuelve el problema de inestabilidad económica de las escuelas que atienden una proporción mayor de alumnos con desventajas. Por el contrario las sigue obligando a competir por los recursos. El Estado mantiene su rol subsidiario, entregando a los sostenedores la voluntariedad de incorporarse al sistema, suscribiendo con el Ministerio de Educación un “Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa”, lo que hará que solo algunas escuelas se acojan a este convenio, solo regulado por los resultados SIMCE. Esto significa que el Estado en la práctica no asume la responsabilidad en la gestión pedagógica de la totalidad del sistema educativo público, hoy en crisis, dejando esto a cada sostenedor y al SIMCE. La supervisión sobre la calidad se focaliza en los establecimientos “prioritarios”, dejando sin intervención estatal a quienes no suscriban estos convenios, tal propuesta parece coherente con la debilidad que actualmente tiene el aparato público para este tipo de tareas. El Ministerio cuenta actualmente sólo con 760 supervisores, sin duda insuficientes para asumir las tareas de fiscalización de recursos y de aseguramiento de la calidad que la educación pública necesita. La ley no propone ni mayor financiamiento, ni



reestructuración del Mineduc para que éste pueda cumplir todas las funciones que la ley le delega. En fin las, medidas pro-fiscalización parecen mas testimoniales que posibles.

Por otra parte se mantiene el mismo instrumento de medición de la calidad; el SIMCE. Como hemos señalado antes, este instrumento sólo considera algunos sectores de aprendizaje, como foco para las medidas de mejoramiento de la calidad, restringiéndose el currículo y la formación integral de los niños. Además se consolida una lógica de evaluación de la calidad centrada sobretudo en el alumno y en los resultados, excluyéndose una evaluación que considere toda la unidad educativa, además del seguimiento de procesos; dimensiones mucho más adecuadas a considerar, para la implementación de mejoras educativas, de mayor impacto, a mediano y largo plazo.

Para avanzar en la equidad del sistema educativo chileno es necesario implementar una legislación y una estrategia ministerial que considere, como aspectos mínimos:

1. Entregar un financiamiento adicional basal, a las escuelas más vulnerables, municipales y, de requerirse, particulares subvencionadas, siempre que estas sean gratuitas (sin ficom) y promuevan la participación de la comunidad educativa. Este financiamiento se entregaría a través de un subsidio que varíe según la cuantía y el índice de vulnerabilidad de su matrícula general.
2. Fortalecer el trabajo pedagógico en los establecimientos, con un trabajo colectivo, tanto del cuerpo directivo como docente, con participación de todos los actores de la comunidad, que permita la elaboración de un proyecto educativo que concite el compromiso de todos. Además, en la perspectiva de fortalecer las capacidades permanentes de los Municipios y la articulación de recursos, proponemos la constitución de un **organismo coordinador de las asesorías técnicas por comunas**. Este organismo debe incorporar al sostenedor, la DEPROV, las escuelas que reciben subvención y la institución asesora. Es deseable avanzar hacia la incorporación de representantes de la comunidad local en este organismo coordinador.
3. Dar apoyo técnico sistemático y sin condiciones, a las escuelas municipales que no funcionen bien, apoyando la ejecución de un plan de mejoramiento (mínimo a 5 años) en el que los colegios comprometan metas de resultados y procesos en los distintos sectores de aprendizaje, para lo cual deben incorporarse instrumentos diversos, y no sólo el SIMCE; así como el desarrollo de diversas actividades no lectivas que ayuden a una formación integral de su alumnado. No se debe permitir el cierre de más escuelas públicas.
4. Mejorar las condiciones de trabajo docente, fundamentalmente en términos de disminuir la proporción de horas lectivas en el contrato laboral, de forma que permita que efectivamente se cuente con los tiempos para abordar el trabajo colectivo y los desafíos que implicarán los planes de mejoramiento. Del mismo modo, se debe disminuir el número de alumnos por curso. Se debe continuar con la lógica de invertir más donde más se necesita. Como la mayoría de alumnos vulnerables esta hoy en escuelas municipales, se debe considerar la posibilidad un financiamiento diferenciado general para el sistema estatal gratuito.
5. Se debe promover la construcción de un Sistema Integral de Indicadores para evaluar el Plan de Mejoramiento. Proponemos que este incluya, al menos: a) resultados SIMCE como medida de comparación de las escuelas consigo mismas (mejora); b) índice de retención; c) encuestas a padres, alumnos y docentes en temáticas relativas al clima escolar del establecimiento; d) funcionamiento de los consejos escolares; e) indicadores referentes a la gestión institucional



La elección del dispositivo de subvención para encarar la mejora educativa define el problema a resolver como una dificultad individual de ciertos niños y no como un problema social que afecta a una porción significativa de la población que asiste a escuelas con una alta concentración de pobreza y sin las capacidades para atenderla con eficacia. Por otra parte, no existen estudios de costos convincentes sobre cuánto implicaría educar con calidad a los alumnos del sector municipalizado y mucho menos a los niños más pobres dentro del mismo, pero todo indica que ese estándar es muy superior a la subvención base actual.

Por todo lo anterior podemos concluir que no es conveniente confiar únicamente en mecanismos de mercado para mejorar la educación, estos incluso pueden generar efectos paradójales. Por ejemplo, se sigue confiando en la competencia entre escuelas como mecanismo de mejoramiento educacional, en lugar de favorecer estrategias de colaboración entre escuelas de municipios pobres (Hargreaves, 2005).

Por otra parte, la “vulnerabilidad educativa” se extiende mucho más allá que la población focalizada por esta subvención. Es muy distinto educar en una **escuela con alta concentración de pobreza**, aunque no todos sus alumnos sean catalogados de “vulnerables” por la Ley, que en una escuela donde los alumnos “vulnerables” son la excepción.

Por lo mismo es fundamental pensar en estrategias alternativas a tales estrategias, para promover el cambio educativo, tal como señala la OCDE, “Los mecanismos de mercado, en la práctica, son generalmente débiles estímulos para la implementación o mejoramiento educacional” (OCDE 2004: 290). Esto implica optar por otros caminos, fuera del dogma neoliberal. La educación no se relaciona únicamente con la ganancia, la competencia y el cumplimiento de estándares. Ya es hora de buscar en la promoción de la cooperación, la igualdad y en la transformación social los fundamentos del cambio educativo actual.