

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 2

**“LEY SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL?:
NOTAS PARA LA DISCUSIÓN”**



Comité Ejecutivo:

Sr. Jesús Redondo
Sr. Rodrigo Sánchez
Sra. Loreto Egaña
Sr. Juan González
Sr. Eduardo Santa Cruz
Sr. Rodrigo Cornejo
Sra. Jenny Assaél

Asesores Permanentes:

Sr. Marcos Kremmerman
Sra. Paula Mena

Consejo Consultivo:

Sr. Luis García
Apoderado
Sr. Guido Flamey
Foro Nacional Educación de Calidad para Todos
Sr. Jorge Pávez
Colegio de Profesores de Chile A.G.
Sr. Darío Vásquez
Colegio de Profesores de Chile A.G.
Sr. Nicolás Grau
Federación de Estudiantes Universidad de Chile
Sr. Raciél Medina
Profesional Asociación Chilena de Municipalidades
Sra. Sonia Pérez
Profesional Fundación para la Superación de la Pobreza
Sra. Beatrice Avalos
Profesional MINEDUC
Sr. Claudio Almonacid
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE)

**Participantes del Taller de Análisis sobre Proyecto de Ley Subvención Escolar Preferencial
(taller 2006):**

Guido Flamey, Marisol Loyola, Fabiola Maldonado, Victoria Corvalán, Priscilla Rodríguez, Marco Cuevas, Carlos Descouvieres, Mónica Bauerle, Viola Soto, Omar Díaz, Jesús Redondo, Rodrigo Sánchez, Loreto Egaña, Juan González, Eduardo Santa Cruz, Rodrigo Cornejo, Jenny Assaél

La redacción del documento y las opiniones e ideas vertidas en él son de absoluta responsabilidad del Comité Ejecutivo Observatorio Chileno de Políticas Educativas OPECH. Los demás participantes aportaron significativamente en el proceso anterior a la redacción.

“¿LEY SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL?: NOTAS PARA LA DISCUSIÓN”

- **Antecedentes**
- **El proyecto de ley**
- **Observaciones generales al Proyecto de Subvención Preferencial**
- **Mirando la Ley de subvención Preferencial: dudas y críticas**
- **Apuntes finales: caminos de solución**

1. Antecedentes

El proyecto de ley de subvención escolar preferencial, elaborado en el MINEDUC, se encuentra en proceso de trámite legislativo, siendo posible que desde el ejecutivo se le otorgue carácter de urgencia. Esta iniciativa de ley constituye un reconocimiento de que es necesario las limitaciones que imponen a la labor educativa las condiciones de pobreza y desigualdad en que vive un sector importante del país. Esta compleja situación de inequidad que vive nuestra sociedad, se proyecta al interior de nuestro sistema escolar, expresándose en la paradoja de que quienes más ayuda necesitan cuentan con menores recursos para estudiar.

Reconocer la difícil realidad que se vive a diario en nuestras escuelas y liceos es, sin duda, un síntoma destacable. Sin embargo, la solución a este complejo escenario no puede provenir de una simple adición de recursos bajo el esquema ya conocido de la subvención por alumno, dado que no existe evidencia que avale su efectividad en el mejoramiento de la calidad de la educación, especialmente de aquella que reciben los estudiantes más pobres (Carnoy, 2005). En ese sentido, han surgido voces de alerta en distintos

sectores sobre sus consecuencias para el sistema educativo, poniendo en entredicho la capacidad de esta ley para conseguir los fines que se propone.

Un breve repaso al sistema escolar permite observar que estamos frente a desafíos de gran magnitud. Por un lado, las políticas educativas de los gobiernos de la Concertación aumentaron considerablemente los recursos destinados a educación, lo que permitió realizar una reforma curricular, implementar programas focalizados, mejorar la infraestructura de escuelas y liceos, incrementar los salarios docentes y aumentar considerablemente la ayuda en textos escolares y apoyos asistenciales, por nombrar sólo algunos ámbitos relevantes.

Sin embargo, estas iniciativas que han buscado mejorar la calidad y equidad de la educación, se han desarrollado en el contexto de un sistema educativo estructurado en base a mecanismos de mercado y al rol subsidiario del Estado. Las modificaciones introducidas durante los últimos quince años dejaron incólume las bases fundamentales del cuasi-mercado educativo. Los costos de esta decisión se han hecho evidentes con el tiempo, prueba de ello son la creciente segmentación y desigualdad social en los resultados y la baja calidad del sistema educativo en su conjunto.

Hasta comienzos de los años 80', más del 90% del universo escolar era atendido por el sistema educativo fiscal, dependiente del Ministerio de Educación. Las reformas introducidas durante ese período modificaron profundamente esta situación, debido al traspaso de la administración de los establecimientos fiscales a los municipios y al cambio en el sistema de financiamiento. El instrumento

utilizado, que continúa hasta ahora sin variaciones sustantivas, fue la subvención por alumno/a calculada en base a la asistencia promedio y de monto similar, según los diferentes niveles, para todo el sistema educativo.

En este contexto, se ha estimulado la participación de privados en la administración de establecimientos con financiamiento público, a quienes se les ha permitido lucrar, elemento *sui generis* de nuestro sistema escolar, a la luz de los antecedentes aportados por el libro *Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte* (Montt, 2006). Con esto se pretendió fomentar la competencia entre establecimientos en la captación de alumnos/as. Desde un inicio, estas medidas han sido justificadas con el argumento de que las familias al elegir libremente las escuelas para sus hijos/as, presionarían al sistema escolar en su conjunto a mejorar la calidad del servicio ofrecido. De no hacerlo, los establecimientos verían bajar su matrícula y tendrían que cerrar.

Sin embargo, y tal como lo demuestra la experiencia de nuestro país, estos pronósticos no se han cumplido. De hecho, los establecimientos educativos llevan más de dos décadas compitiendo por el alumnado sin que esto haya mejorado significativamente la calidad de la educación. Por el contrario, aquellos establecimientos que han logrado mejorar lo han hecho, generalmente, sobre la base de aumentar los niveles de selección del alumnado (Elacqua, 2004).

Quienes argumentan a favor del mercado educativo, aseguran que las debilidades evidenciadas por el mercado educativo se han producido por fallas en su implementación, entre las cuales destacan la falta de voluntad del Estado para

perfeccionarlo y el hecho de que los padres no han contado con la información necesaria para escoger adecuadamente las escuelas y así movilizar al mercado educativo en la senda del mejoramiento. Sin embargo, no existe evidencia suficiente para sostener que la entrega de información adecuada a los padres los convertirá de suyo en “consumidores racionales” y que esto, a su vez, tendrá un efecto benéfico en el conjunto del sistema escolar (OCDE, 2004). Lo que sí se puede sostener, y así lo reconocen la mayor parte de los investigadores, es que el modelo de cuasi-mercado educativo ha redundado –en Chile y en los distintos países donde se ha implementado- en una creciente segmentación del sistema escolar.

Durante los últimos 25 años la matrícula en los establecimientos particulares subvencionados ha aumentado en forma constante, alcanzando en la actualidad al 42% del total de la matrícula. En la mayor parte de estos establecimientos, el proceso de ampliación de la matrícula se ha hecho mediante la sistemática selección y exclusión de alumnos/as. En la práctica, la educación particular subvencionada ha operado atrayendo a los mejores estudiantes del sector municipal (“descreme”), y a la inversa, se ha “limpiado” de aquellos alumnos/as más difíciles de educar, lo que generalmente está asociado a condiciones socio-educativas desmedradas de las familias. Como resultado de esto, aquellos alumnos/as con mayores carencias y/o problemas socio-educativos se han tendido a concentrar en los establecimientos municipales, los que paradójicamente cuentan con menores recursos para atenderlos.

Esta situación de segmentación social del sistema escolar se profundizó gracias a la

introducción del régimen de financiamiento compartido a mediados de los 90'. Fruto de esto, los establecimientos se han vuelto cada vez más homogéneos social y económicamente, aumentándose de paso la brecha entre un servicio educativo particular subvencionado que dispone de mayores recursos por alumno y uno municipal destinado a los sectores con menos ingresos. Así, por ejemplo, si el año 1987 un 29% de los jóvenes de más altos ingresos estudiaba en establecimientos municipales hacia el año 2000 sólo lo hacía el 11%.

Estas transformaciones en el sistema escolar también han modificado las dinámicas de socialización vividas al interior de la institución escolar. Pese a su menor cobertura, las escuelas y liceos públicos gratuitos constituían un poderoso mecanismo de integración social. Su crisis actual no sólo atañe al sistema escolar, también puede tener impacto en el futuro de nuestro sistema democrático. Pues, si bien siempre ha existido segmentación social en el sistema educativo, una cosa muy diferente es que ésta se consagre y promueva –aunque sea involuntariamente- desde las políticas públicas.

El proyecto de ley sobre subvención preferencial presentado al Parlamento, se orienta fundamentalmente en la dirección de profundizar y perfeccionar los mecanismos de mercado al interior del sistema escolar, contrariando la evidencia existente sobre su débil capacidad para producir mejoramientos educativos sustantivos. Aparece entonces la necesidad de introducir modificaciones de fondo a la institucionalidad que rige al sistema educativo, así como también revisar los montos de recursos entregados

por el Estado para educar a los más pobres.

2. El proyecto de ley

En términos esquemáticos, la propuesta de ley sobre subvención preferencial se compone de los siguientes elementos:

a) El proyecto propone entregar un monto extra de subvención por alumno/a en situación de vulnerabilidad, denominados prioritarios en la ley, desde 2° nivel de transición hasta 4° básico.

b) La calidad de alumno/a prioritario será determinada por el MINEDUC o el organismo que éste determine. Se contempla la utilización de la encuesta CASEN, así como incorporar a las familias que participan en Chile Solidario, considerando datos de ingresos y de nivel educativo de los padres, especialmente la madre.

c) Para acceder a este monto extra de subvención cada sostenedor deberá solicitar su incorporación y firmar con el MINEDUC un convenio denominado “De igualdad de Oportunidades y de Excelencia Educativa”. Esto le permitirá acceder a una subvención preferencial por cada alumno/a en vulnerabilidad que asista a su establecimiento. El convenio suscrito por cada establecimiento tendrá una duración mínima de 6 años. Las obligaciones a que se compromete el sostenedor son las siguientes:

- No exigir ningún tipo de pago a los alumno/as vulnerables.
- Aceptar a todos los alumnos que postulen al establecimiento que firme el convenio, en los niveles de enseñanza en que se aplica la subvención diferenciada. En el caso de sobre demanda, los alumnos deberán ser seleccionados por el

establecimiento, ciñéndose estrictamente a un “procedimiento público y transparente”, que no puede considerar antecedentes académicos ni situación socio-económica.

- Informar a las familias del proyecto educativo del establecimiento, en el caso que éste lo tuviera.

- Retener a los alumnos/as vulnerables en el establecimiento, otorgándoles asistencia técnica pedagógica de acuerdo a sus necesidades.

- Cumplir con las metas de rendimiento académico acordadas con el MINEDUC, según los resultados obtenidos en la prueba SIMCE.

d) Se establecen tres categorías de establecimientos según los puntajes obtenidos en el SIMCE: *autónomos*, *emergentes* y *en recuperación*. A la categoría de establecimientos autónomos pertenecen los establecimientos que obtienen puntajes promedios mejores o iguales en relación a la mediana de rendimiento de su grupo similar. Asimismo, deben tener mayor cantidad de alumnos con puntajes promedios en la prueba SIMCE sobre 250 y 300 que los establecimientos de su grupo similar de escuelas y/o liceos.

Los establecimientos de la categoría *emergentes* son los que obtengan resultados en la medición SIMCE inferiores a la media de su grupo de pares. Una tercera categoría está formada por los establecimientos *en recuperación*, que presentan rendimientos inferiores a 220 puntos promedio en la prueba SIMCE. Asimismo, la proporción de alumnos que obtienen menos de 250 puntos debe ser inferior al 20% del total de estudiantes.

e) El monto de la subvención diferencial estará determinado por las categorías a

que pertenezcan los establecimientos. Las escuelas *autónomas* recibirán un monto de 1.4 U.S.E. equivalente a \$18.000 por alumno/a. Las escuelas *emergentes* reciben un monto de 0.7 U.S.E. equivalente a \$9.000 por alumno/a. Además los establecimientos que estén en esta categoría y presenten un porcentaje superior al 15% de alumnos/as en situación de vulnerabilidad, recibirán recursos adicionales para contratar asesorías de apoyo a su estrategia de mejoramiento. La suma de los recursos de la subvención preferencial y los aportes para asesorías, no podrán ser mayores que el monto de la subvención diferencial de las escuelas *autónomas*. Los establecimientos *en recuperación* no recibirán subvención diferencial, entregándoseles un monto de recursos para contratar asesorías técnicas, por un monto que no podrá exceder al que recibiría como escuela *emergente*.

f) Existe un plazo general para evaluar los logros de los establecimientos de 5 años, procediéndose a recategorizar a los establecimientos según sus resultados. No obstante, si un establecimiento emergente aumenta sus puntajes SIMCE puede pasar al año siguiente a la categoría de autónomo, así como un autónomo puede pasar a ser emergente si baja sus puntajes. Para las escuelas en recuperación se establece un plazo de 3 años para realizar las readecuaciones necesarias, percibiendo en este período el monto correspondiente a las asesorías de apoyo técnico-pedagógico contratadas.

g) El rol del MINEDUC es central, en términos de fijar los parámetros para identificar a los alumnos/as vulnerables, supervisar el uso de los recursos y de las estrategias de mejoramiento de las escuelas emergentes y en recuperación, categorizar las escuelas, suscribir los

Convenios con los sostenedores y supervisar el cumplimiento de las obligaciones que contraen. También deberá velar por la entrega de información a los padres y apoderados respecto a los compromisos adquiridos por el sostenedor y el cumplimiento de los mismos. Finalmente, el MINEDUC elaborará un registro público de entidades técnico-pedagógicas, lo que las habilitará para entregar servicios de asesoría a escuelas *emergentes y en recuperación*.

h) Se establece un sistema de información para todos los establecimientos educacionales subvencionados del país, a través de un Ficha Escolar que deberá ser pública y que entregará información sobre la labor del establecimiento en relación a los aprendizajes de los alumnos. Según esta Ficha Escolar, el MINEDUC clasificará a todos los establecimientos según categorías de logro de aprendizajes. Se abre una categoría de establecimientos con necesidades especiales, que muestren en forma reiterada bajos rendimientos en las mediciones. Si al cabo de dos años no logran remontar los puntajes estos establecimientos dejarán de percibir subvención.

3. Observaciones generales al Proyecto de Subvención Preferencial

La ley de subvención preferencial tiene como objetivo “disminuir el peso de las diferencias inmerecidas (...) (al) mejorar la calidad de la educación en aquellos lugares donde hay mayores carencias” (Proyecto de Ley, 2005: 3). Esta es una pretensión loable, y por cierto necesaria, en el contexto de un sistema escolar que se ha masificado segmentadamente y que muestra resultados de aprendizaje relacionados directamente con los

recursos económicos de los que disponen las familias.

Sin embargo, y tal como ocurrió con la introducción del Financiamiento Compartido, los instrumentos escogidos para alcanzar dicho fin pueden generar efectos paradójales que hagan difícil el cumplimiento de los objetivos trazados. No basta reconocer que hay que “dar más a los que tienen menos”, también es preciso reflexionar sobre si esta ley contribuirá efectivamente al mejoramiento de los establecimientos que atienden a los estudiantes de sectores de pobreza. Al respecto, surgen razonables dudas.

Dada la complejidad del problema, es necesario hacer algunas observaciones generales a la iniciativa de Ley de Subvención Preferencial:

i) ¿Dos proyectos en uno?

Una primera observación al proyecto de ley sobre Subvención escolar preferencial es que, tal como advierten García-Huidobro y Bellei, éste persigue simultáneamente dos objetivos: por un lado, busca corregir la desigualdad de recursos financieros; y, por otro, pretende introducir un sistema de control y sanciones basado en los resultados de la prueba SIMCE. El hecho de engarzar dos iniciativas de distinto orden, puede implicar que la necesidad de entregar mayores recursos a los sectores menos favorecidos –cuestión que parece de total justicia, pero discutible el mecanismo que se pretende utilizar-, inhiba la discusión sobre el tipo de controles que se pretende introducir al sistema escolar.

En el actual proyecto la distribución de recursos está supeditada a la capacidad de los establecimientos para demostrar

buenos resultados, en al menos dos mediciones seguidas. Sin embargo, son conocidas las dificultades que existen para determinar efectivamente la “calidad” de cada establecimiento, ya sea por las dificultades propias del instrumento (Prueba SIMCE) y el análisis realizado a sus resultados, como también porque se sabe que la escuela no explica, de acuerdo con los cálculos más optimistas, más del 40% de los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas estandarizadas (Brunner y Elacqua, 2003). Por lo mismo, se puede errar profundamente en la asignación de los recursos al vincular tan directamente su distribución a los resultados de la prueba SIMCE, premiando no necesariamente calidad sino capacidad de selección de los distintos establecimientos. Si bien esto lo abordaremos más adelante, es importante consignar que un problema tan complejo como es la calidad de la educación para sectores vulnerables, en el que intervienen factores de diversa índole, no puede ser enfrentado en forma simple y parcial.

En ese mismo sentido, el monto de los recursos estatales involucrados, estimados según estudios, entre 56.000 millones y 97. 000 millones anuales (González, et. al., 2002: 26), entre un 4,5% y un 7,7% del presupuesto escolar, amerita un estudio exhaustivo y un debate abierto para que sean utilizados en forma eficiente y efectiva.

ii) *Perfeccionamiento de los mecanismos de mercado como estrategia para el mejoramiento educativo:*

La subvención preferencial que se pretende entregar a los estudiantes más vulnerables se basa en el modelo de voucher o subsidios portables al alumno. En otras palabras, la estrategia de

asignación de estos nuevos recursos constituye un perfeccionamiento del actual modelo, lo que muestra una confianza excesiva en la capacidad de los mecanismos de mercado para producir procesos de mejoramiento educativo. Esto no guarda relación con la evidencia obtenida después de 25 años de implementación del modelo de vouchers y de libre elección de escuelas. De hecho, la mayor parte de los autores coincide en que el principal resultado de esto ha sido una creciente segmentación social. Como lo indicó la Comisión OCDE hace algunos años, basarse en mecanismos de mercado para producir una mayor efectividad y eficiencia en el sistema educacional “no es una estrategia de alto rendimiento”.

La competencia entre escuelas y el pago de incentivos (lo que ya se ha aplicado en el caso del SNED) suelen ser débiles estímulos para el mejoramiento educacional; en especial, en el contexto de un sistema escolar con capacidades iniciales empobrecidas, las que no aseguran una respuesta adecuada a este tipo de estímulo. Basar el cambio educativo en la lógica de las sanciones e incentivos (fundamentalmente monetarios) suele –muchas veces– provocar resistencias, mecanismos de simulacro y/o procesos de “vulnerabilización” creciente en el caso de aquellas instituciones que son “castigadas”, antes que permitir avanzar en la generación de genuinos procesos de mejora educativa.

Es importante reconocer que el problema de falta de calidad proviene, principalmente, de un sistema escolar que, en su conjunto, carece de las herramientas necesarias para producir procesos de mejoramiento, en particular en contextos de alta vulnerabilidad socio-

educativa. En otras palabras, el estancamiento en la calidad de la educación entregada a estos sectores no responde a la pobreza de estímulos monetarios para mejorar o la mera ausencia de voluntad en los actores escolares para entregar una educación de calidad. Si esto último fuera el caso, como parece desprenderse del espíritu de la ley, bastaría con introducir incentivos y controles para movilizar a los actores en la orientación de la mejora educativa. La evidencia internacional no avala este tipo de argumentación, y sí sostiene que los mejoramientos educativos corresponden a transformaciones más complejas, las que debiesen estar centradas en el mejoramiento de las capacidades docentes, de los contextos organizacionales (“comunidades de aprendizaje”) y en una adecuada articulación entre los diferentes niveles del sistema escolar orientados siempre al apoyo y supervisión pedagógica de los docentes y establecimientos escolares. Lamentablemente, el actual proyecto de Ley de Subvención Preferencial deja virtualmente indemne algunos de estos pilares básicos para el mejoramiento educativo, bajo el supuesto de que la introducción de “premios” a las escuelas que lo hagan bien movilizará al conjunto del sistema en la orientación de la mejora educativa.

Por lo anterior, es necesario preguntar en base a qué evidencia se instala este nuevo modelo de subvención al alumno, en detrimento de otras opciones, no centradas en mecanismos de mercado, que también podrían permitir entregar mayores recursos para la enseñanza de los alumnos de mayor vulnerabilidad.

iii) *Estrategia individual para un problema social:*

Uno de los aspectos más complejos de la iniciativa legal que se está discutiendo actualmente en el Parlamento, es el hecho que se considera, en lo fundamental, que el problema a resolver es un asunto individual de ciertos niños (García-Huidobro y Bellei, 2006: 42). Este modo de abordar los problemas sociales es coherente con una lógica que privatiza las demandas sociales y los modos de resolverlas, sin abordar integralmente los factores que explican la reiterada dificultad de los establecimientos escolares para procesar y trabajar con una población diversa, y muchas veces con severos problemas socio-educativos.

En este escenario resulta útil el concepto de *condiciones de educabilidad*, pues relaciona las condiciones materiales y las disposiciones y representaciones de los estudiantes respecto del aprendizaje, con el conjunto de recursos, estrategias pedagógicas y aptitudes de la institución escolar (López, 2005). Esto implica que el problema que pretende resolver esta ley de subvención preferencial se debe ubicar *en la relación* entre la población vulnerable y la escuela, lo que evidentemente obliga a desviar el foco de la política, desde el alumno individual – como es actualmente- a las escuelas que atienden a niños y jóvenes en condiciones de vulnerabilidad socio-educativa.

Es fácil ceder a la tentación de suponer que el problema se soluciona enviando a los niños vulnerables a establecimientos que hubiesen obtenido buenos puntajes SIMCE. Sin embargo, cuando se piensa así, no se está considerando que parte importante de los “buenos resultados” que demuestran muchas de estas instituciones, se deben justamente al hecho de no

atender a este tipo de alumnado; en otras palabras, a la permanente exclusión de aquellos que es más difícil educar. Por lo mismo, llama la atención que estas instituciones –que en la nomenclatura de la ley se denominarán autónomas- sean premiadas, mientras que aquellas que trabajan con alumnos de mayor vulnerabilidad sean castigadas.

La dualidad de objetivos presente en la ley aquí se advierte con claridad, pues “confunde hacer equidad entregando más recursos 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” (García-Huidobro y Bellei, 2006: 43).

4. Mirando la Ley de Subvención Preferencial: dudas y críticas

Una revisión exhaustiva del proyecto de ley de Subvención Preferencial permite identificar los siguientes nudos críticos:

i) Sistema de supervisión y apoyo a las escuelas:

El sistema escolar chileno evidencia un profundo “divorcio de funciones” (técnico-pedagógico en el MINEDUC y financiero-administrativo en los sostenedores), lo que ha afectado la implementación de las políticas públicas (OCDE, 2004). Asimismo, las estructuras de supervisión destinadas a apoyar a las escuelas han sido un eslabón particularmente débil de la reforma, careciendo de capacidad y legitimidad para ayudar a las escuelas y sus docentes

a mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Parte central de la estrategia de mejoramiento prevista en el proyecto de Ley de Subvención Preferencial se sostiene en la capacidad para evaluar y apoyar pedagógicamente a los establecimientos. Al respecto, no se avanza un ápice en el mejoramiento de la articulación entre los distintos niveles del sistema. En este ámbito, la ley dispone que aquellas escuelas que han sido calificadas como *emergentes* o *en recuperación* podrán contratar organismos externos –debidamente certificados por el Mineduc- con el objetivo que las apoyen y asesoren técnicamente para salir de la condición de rezago educativo en la que se encuentran.

Esto puede generar, al menos, dos tipos de consecuencias, en especial para los establecimientos municipales: por un lado, se avanza fuertemente en la privatización del sistema, al dejar un elemento crucial del sistema, como es la supervisión de un segmento de las escuelas, en manos de entidades privadas; lo que no favorece, y este es el otro punto, la generación de mejores capacidades en las estructuras intermedias del sistema ni en los sostenedores municipales, quienes deberán hacerse cargo de la supervisión de los establecimientos si éstos logran dejar el estado de escuela *en recuperación* o *emergente*. De hecho, si las instituciones logran alcanzar el estado de escuelas *autónomas*, la propuesta inserta en el proyecto del Ley resulta pobre para pensar en la sustentabilidad de los procesos de mejoramiento; en especial, cuando sabemos que las estructuras intermedias del sistema muchas veces carecen de las herramientas mínimas para apoyar adecuadamente a las escuelas. Se debe tener presente la experiencia vivida por distintos establecimientos que pertenecieron al programa de las 900

escuelas, los que encontraban severas dificultades para sostener en el tiempo los procesos de mejoramiento pedagógico una vez que habían dejado de ser objeto de focalización.

ii) *Sobre el uso de los recursos:*

El proyecto de ley señala sólo consideraciones generales sobre el uso de los recursos, quedando un amplio margen para aumentar el lucro por parte de los sostenedores privados o para ser utilizado por los sostenedores municipales para ayudar a financiar un presupuesto educativo que les resulta siempre estrecho en el contexto de un financiamiento de subvención por alumno, con baja permanente en la matrícula y con mayores obligaciones que sus competidores privados respecto de adecuadas condiciones laborales y remuneraciones a sus docentes¹.

Tal como mencionábamos anteriormente, Chile es el único país donde los establecimientos privados con financiamiento público tienen derecho al lucro (Montt, et. al., 2006). En ese sentido, un establecimiento al ser considerado “autónomo” posee un amplio margen de discrecionalidad para el uso de los recursos, no asegurándose que éstos se inviertan en el mejoramiento de las condiciones para el aprendizaje. Al ser un “premio”, se puede estar incentivando la atracción de aquellos mejores estudiantes “prioritarios”² –los que sean menos caros

¹ Por ejemplo, durante los años 1996 y 1997, el 85% de los ingresos por subvenciones fue destinado a remuneraciones de docentes. Incluso, en el 14% de los municipios gastaban por este concepto más del 100% de lo que recibían por subvención.

² La definición de alumno prioritario que está consignado en la ley resulta particularmente

de educar entre los más pobres-, para así mantener la condición de “autónomos” y recibir una subvención que es significativamente mayor a la actual, sin la necesidad de invertir significativamente en ellos. En particular, si la “calidad” del establecimiento se mide solo a través de los resultados obtenidos en la prueba SIMCE por el conjunto de los estudiantes, y no específicamente por lo que consiguen los alumnos prioritarios. Esto puede profundizar el proceso de “descreme” que afecta especialmente a los establecimientos municipales, al establecerse incentivos para atraer a aquellos mejores alumnos “prioritarios”.

iii) *Sobre los mecanismos para evaluar y clasificar a los establecimientos:*

Tal como se señaló, los resultados SIMCE constituyen el principal –sino el único- criterio para evaluar los logros y clasificar a las escuelas en autónomas, emergentes y en recuperación. Al respecto, surgen ciertas interrogantes:

- ¿Teniendo presente que la prueba SIMCE sólo mide resultados obtenidos en un ámbito del proceso escolar, no sería conveniente incorporar otros criterios de evaluación, para así dar cuenta de modo más integral de la calidad de cada uno de los establecimientos? (OPECH, 2006)

estrecha para dar cuenta de la enorme cantidad de niños y jóvenes que viven –en distintos grados- en condición de vulnerabilidad. De hecho, la condición de prioritarios deviene exclusivamente de condiciones objetivas socio-familiares, y no considera, por ejemplo, factores de rendimiento académico anterior o.

- ¿No sería posible o deseable utilizar medidas de valor agregado para conocer el “aporte del establecimiento al aprendizaje de sus alumnos”? En este mismo sentido, ¿no sería importante excluir a aquellos alumnos que se han integrado recientemente al establecimiento, para así determinar cuánto efectivamente es el “aporte de la escuela”?

- ¿Por qué si el Art. N°1 de la Ley de Subvención Preferencial plantea que ésta ha sido creada para *el mejoramiento de la calidad de la educación de los alumnos prioritarios*, la evaluación del cumplimiento de las obligaciones en el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa se centra en la retención de este tipo de alumnos y en el *cumplimiento de logros académicos de todos los alumnos* (Art. N° 15), sin especial mención a los resultados que alcancen aquellos alumnos prioritarios? ¿Por qué se plantea como objetivo el mejoramiento de los aprendizajes de un grupo específico de estudiantes y se evalúa a partir de los resultados que obtiene el conjunto de estudiantes del establecimiento?

iv) *Sobre los niveles que considera la Subvención Preferencial:*

El proyecto de ley establece que la subvención preferencial está destinada a alumnos del nivel preescolar y hasta cuarto básico. Esta medida, apoyada en la evidencia que señala que la inversión en los niveles iniciales de la escolaridad es más efectiva, puede sin embargo tener algunos efectos secundarios negativos. Surge la interrogante sobre la capacidad de sostener en el tiempo un proceso de mejora escolar focalizada que no

incorpora activamente el segundo ciclo de enseñanza básica y la educación media.

v) *Sobre la selección de los alumnos prioritarios:*

El proyecto de Ley señala que los establecimientos que suscriban el Convenio de Igualdad de Oportunidades, condición para recibir la subvención preferencial, se comprometen a no seleccionar en base a condición económica ni rendimiento académico anterior. Considerando el arraigo de la exclusión y la selección al interior del sistema escolar, los mecanismos previstos en la ley para su cumplimiento parecen particularmente débiles, no indicándose qué implica un “procedimiento público y transparente de postulación”. En caso de existir exceso de demanda, los alumnos prioritarios no tienen asegurado un cupo en el establecimiento. Pero incluso, si la modalidad de selección de estudiantes se ciñera a lo que indica la ley, los establecimientos solo se encuentran obligados a hacerlo “en los niveles de enseñanza en que se aplica la Subvención Preferencial” (Art. 6°, punto b). En otras palabras, pueden excluir y seleccionar a partir de 5° Básico, lo que, sin embargo, no se aplica para los establecimientos municipalizados, quienes deben aceptar a todos los estudiantes, siendo los responsables en la práctica de que se cumpla el derecho a la educación.

vi) *Sobre la retención de los alumnos prioritarios:*

El proyecto de Ley plantea que el establecimiento debe retener a los alumnos prioritarios, “no pudiendo excluir alumnos por razones académicas” (Art 6°, punto d); sin embargo, existen

algunos vacíos que es importante indicar. El más importante de ellos se refiere a la ausencia de referencias explícitas que impidan o desincentiven el hecho que estos alumnos sean excluidos una vez que han dejado de recibir la subvención preferencial; es decir, una vez que han pasado a 5° año básico. Algo similar se puede plantear sobre el cobro de Financiamiento Compartido u otro tipo de cobros que condicionen la postulación o ingreso del alumno (Art. 6°, punto a). Al respecto, queda la interrogante sobre si la condición de “prioritarios” permanece una vez que han dejado de ser objeto de la Subvención Preferencial, de modo tal que no se les pueda excluir o cobrar de ninguna forma. Además de esto, la ley no dice nada sobre otras causales posibles para ser expulsado o excluido de un establecimiento, ni tampoco se informa sobre qué se debe hacer en caso de que existan contradicciones entre lo que señala la ley y los reglamentos internos de cada establecimiento.

vii) *Articulación del proyecto de Ley de Subvención Diferenciada con otras normas legales:*

Esto se refiere, por ejemplo, a cómo se articula esta normativa legal sobre subvención preferencial –al cual los establecimientos subvencionados se pueden integrar voluntariamente- con la normativa vigente que establece que todos los establecimientos con financiamiento del Estado deben contar con un 15% de alumnos considerados “vulnerables”.

viii) *Voluntariedad en la integración al modelo de Subvención preferencial:*

Uno de los aspectos distintivos de este proyecto es que cada establecimiento es soberano de decidir si desea estar afecto a los beneficios y obligaciones de la ley. Quienes decidan no ingresar quedan impedidos de cobrar la Subvención Preferencial correspondiente –en el caso de los establecimientos autónomos- a unos 18 mil mensuales. Dado el monto asignado para la Subvención preferencial y la imposibilidad de realizar otro tipo de cobros es de esperar que sólo los establecimientos que actualmente poseen un Financiamiento Compartido menor a 18 mil pesos se interesen por ingresar a este sistema. Para quienes posean cobros superiores a ellos, esto implicaría recibir un menor monto por alumno del que actualmente perciben y encontrarse ante la obligación legal de tener que admitirlos y retenerlos en sus aulas.

ix) *Sobre el cierre de escuelas y la inhabilidad del sostenedor para administrar establecimientos educacionales subvencionados:*

El proyecto de Ley establece que los establecimientos en recuperación que luego de tres años con asesoría técnica externa obtuviesen resultados deficientes en la prueba SIMCE o no alcanzasen los estándares nacionales considerados mínimos, no podrán continuar en el Régimen de Subvención Preferencial, “*pudiendo* el Ministerio de Educación revocar el reconocimiento oficial” (Art. 24°). Al respecto, ¿de qué dependerá que el cierre se haga efectivo? ¿Cuándo se señala la inhabilidad del sostenedor para administrar establecimientos subvencionados como última posibilidad en las sanciones, cómo se impide que el

mismo sostenedor no habrá nuevos establecimientos bajo nuevas figuras legales?, ¿y en el caso de las escuelas públicas, quién se hará cargo de ellas si es revocado el permiso del sostenedor municipal para administrar escuelas? ¿No estamos ante una velada política de privatización de la educación pública?

4. Apuntes finales: caminos de solución

De lo anteriormente expuesto surge la necesidad de desarrollar un debate informado, público y plural en torno a la mejor forma de superar los problemas de desigualdad en la calidad de la educación recibida por los estudiantes de nuestro país y la terrible segmentación educativa que está generando el sistema. Se abre una innumerable cantidad de dudas sobre la capacidad de este proyecto de ley para resguardar suficientemente aquellos principios que sustenta y producir los efectos que se espera. La necesidad de “dar más a los que tiene menos”, exige que se plantee el debate en torno a la necesidad de reformar la gestión del sistema escolar en su conjunto. Por lo mismo, creemos indispensable el retiro de la ley para desarrollar un proceso de reflexión más amplio, que dé respuesta a los múltiples desafíos que hoy atraviesan el sistema escolar, dentro de los cuales, la entrega de mayores recursos a los sectores con mayores carencias socio-educativas ocupa un lugar central. Al respecto, queremos plantear algunos puntos:

i) Revisión del actual sistema de financiamiento de la educación:

En términos generales, resulta necesario discutir sobre la actual forma de financiamiento de la educación, abriéndose a examinar otras alternativas,

varias de las cuales encuentran evidencia en la experiencia internacional. La modalidad de subvención que actualmente se entrega a los establecimientos particulares y municipales debe ser complementada, por ejemplo, asignando recursos específicos a escuelas que presenten más de un 15% de alumnos/as vulnerables, lo que, por cierto, no puede estar supeditado a los resultados que se obtengan en la prueba SIMCE.

Junto a lo anterior, se debe discutir sobre la entrega igualitaria de la subvención a sostenedores municipales y a particulares. En distintos países que cuentan con subvención del estado hacia la educación privada no se admiten las instituciones educativas con fines de lucro y el dinero entregado a las escuelas particulares no necesariamente es de similar monto que la que se entrega a la educación pública, o al menos se exige que los objetivos de bien común sean debidamente resguardados por los establecimientos privados, tales como no discriminar, no seleccionar o no expulsar. Por cierto, en el caso de nuestro país, para poder cumplir con estas condiciones sería fundamental revisar la ley de educación que nos rige, toda vez que ahí se consagran en un mismo plano de importancia el derecho a la educación, el derecho a la propiedad y la libertad de enseñanza. Dado esto, las posibilidades de que el Estado imponga condiciones mínimas para proveer financiamiento a los establecimientos particulares se encuentra sensiblemente restringido por el marco legal que nos rige.

Por último, si se busca avanzar en equidad a través del aporte de mayores recursos para los que tienen más necesidades, es necesario romper con la lógica de asignación individual de

recursos a través de la subvención como eje único del financiamiento de las escuelas. Es posible incorporar mecanismos de financiamiento por aula, escuela o territorio, permitiendo así un adecuado planeamiento educativo y fomentado lógicas de colaboración y no de competencias. En este sentido, creemos pertinente pensar en una *distribución diferenciada de recursos*, antes que en una subvención al alumno. El problema no son los niños/as vulnerables, el problema son las escuelas situadas en territorios de pobreza, que atienden igualmente mal a los niños definidos legalmente vulnerables como al resto de los niños pobres.

ii) *Uso adecuado de los nuevos recursos: avances en la descentralización y readecuación del rol del Estado*

Existen razonables dudas sobre la forma en que se utilizarán los nuevos recursos que recibirán las escuelas, asociados a la cantidad de niños prioritarios que asistan a sus aulas. Estos recursos adicionales que se entregarán, debiesen ser administrados generando las responsabilidades de todos los actores que inciden en la escuela. Es necesario avanzar en un esquema que combine descentralización, participación activa de diversos actores escolares y de la comunidad, y mayor articulación con el Estado y el Ministerio de Educación. En ese sentido, sería importante que la discusión sobre un mayor financiamiento para las escuelas que atienden a sectores vulnerables se engarzara con el debate surgido sobre el proceso de municipalización, la articulación de los distintos niveles del sistema escolar y la relación del Estado con los sostenedores municipales y particulares.

iii) *Monitoreo y evaluación de los resultados:*

Una evaluación de resultados sólo a través de las mediciones SIMCE no da cuenta del proceso de mejoramiento de la calidad en estas escuelas. Es necesario diseñar un sistema de evaluación integral de la calidad: que permita retroalimentar procesos, identificar los nudos que impiden avanzar, evaluar diversas áreas de la formación e identificar las carencias específicas de los alumnos con mayores problemas. En síntesis, es necesario contar con un sistema de evaluación que apoye los aprendizajes de todos los niños/as, en el cual las mediciones estandarizadas pueden entregar una información útil en este proceso (OPECH, 2006).

En esta lógica no cabe la propuesta de clasificar escuelas (autónomas, emergentes y en recuperación) según sus promedios de puntajes SIMCE. Considerar la sanción y la amenaza como un movilizador del cambio, constituye una respuesta simple a un problema muy complejo. Diversos estudios internacionales, nos enseñan que este mecanismo ha probado ser ineficiente. (Fullan, 1993). La lógica de mejoramiento continuo –*una escuela que aprende*– pasa por la responsabilidad asumida por los diferentes actores, que actúan coordinadamente para lograr los resultados propuestos.

iv) *Apoyos específicos y asesorías técnicas*

Durante el proceso de reforma las escuelas han sido invadidas por diversos programas diseñados a nivel central, por asesorías particulares contratadas por los sostenedores y por perfeccionamientos

permanentes al cuerpo docente, generalmente con resultados precarios, al menos para las escuelas que atienden a sectores con mayores carencias. El conjunto de iniciativas desarticuladas se ha estrellado en un espacio escolar que parece ser cada vez más impermeable a este tipo de estrategia para obtener mejoramientos significativos de la calidad.

La efectividad de los apoyos y asesorías, pasa por una adecuada articulación de estas ofertas con las necesidades y demandas identificadas por los actores responsables del servicio educativo, señalados anteriormente. Los nuevos recursos podrán ser utilizados en proyectos de mejoramiento, a partir de las realidades específicas de cada escuela o conjunto de escuelas. Por lo mismo, se pueden idear mecanismos que permitan que las asesorías externas creen o potencien equipos técnicos en las escuelas. Así mismo, es necesario generara las condiciones para la construcción de organismos locales (comunales) técnicos y de alta representatividad democrática. Por último, es impensable imaginar un proceso de mejoramiento educativo sin reestructurar y fortalecer el actual sistema de supervisión del MINEDUC. En conjunto, estas iniciativas pueden apoyar pedagógicamente a las escuelas, permitiendo que los procesos de mejoramiento de las escuelas y liceos sean sustentables en el tiempo. Así se mejoran las capacidades del sistema escolar en su conjunto.

v) *Control de la selección y la exclusión de alumnos*

La ley de subvención preferencial constituye una buena oportunidad para discutir el tema de la selección y la exclusión de estudiantes, práctica masiva en los establecimientos particulares subvencionados y esporádica en los municipales. Sin embargo, ya hemos dicho que los mecanismos propuestos en la ley para limitar estos fenómenos son particularmente vagos. Así mismo, hemos hablado de la necesidad de reestructurar la relación entre el Estado y los sostenedores particulares, con el fin de que el Estado pueda establecer condiciones básicas en términos de la calidad del servicio ofrecido, así como también en otras dimensiones de la vida escolar. Entre estas últimas, por cierto, debiesen estar: la imposibilidad de negar el acceso a quien no esté en condiciones de pagar el Financiamiento Compartido, el establecimiento (en caso de ser necesario por alta demanda) de normas de selección que favorezcan a los sectores mayoritarios de la población, como por ejemplo, elegir alumnos por cercanía al establecimiento, por hermanos ya estudiando en la misma institución o simplemente por alta vulnerabilidad. Finalmente es fundamental que los establecimientos impidan la expulsión de los estudiantes.

BIBLIOGRAFIA

Brunner, J. J. y Elacqua, G. (2003): “Factores que inciden en una educación efectiva: Evidencia internacional”, en Hevia, R. (ed.) (2003): *La Educación en Chile hoy*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago.

Carnoy, M. (2005): “La Búsqueda de la igualdad a través de las políticas educativas: alcances y límites”, en García Huidobro (ed.): *Políticas Educativas y Equidad, Reflexiones del Seminario Internacional sobre Políticas Educativas y Equidad*, UNESCO-FORD-UNICEF, Santiago.

Elacqua, G. (2004): “El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de colegios en Chile”, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago.

Fullan, M. (1993): “Las fuerzas del cambio. Explorando las profundidades de la reforma educativa”. Editorial Akal. Madrid.

García-Huidobro, J. E.; Bellei, C. (2006): “¿Remedio para la inequidad? La Subvención escolar preferencial, en Revista Mensaje, Marzo-Abril, Santiago.

González, P.; Mizala, A.; Romaguera, P. (2002): “Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile”, Serie Economía N° 150, Universidad de Chile.

López, N. (2005): “Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano”, IIPE, Buenos Aires.

Montt, P. et. al. (2006): “Hacia un sistema escolar descentralizado, sólido y fuerte”, Serie Bicentenario, Mineduc, Santiago.

OCDE (2004): “Revisión de políticas nacionales de educación”. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Chile, Febrero, París.

OPECH (2006). “Sistema de medición de la calidad de la educación SIMCE: Balance crítico y proyecciones imprescindibles”. Documento de trabajo n°1. Santiago de Chile.

Proyecto de ley que establece una subvención escolar preferencial para niños y niñas socioeconómicamente vulnerables., octubre 18 de 2005, mensaje n° 362-353, Gobierno de Chile.