

Memo para discusión ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados acerca del Proyecto de ley que crea una subvención para los establecimientos educacionales, especial para la clase media

Cristián Bellei

Facultad de Ciencias Sociales & Centro de Investigación Avanzada en Educación

Universidad de Chile

08 /01 /2013

1. Contexto.

El proyecto que crea una “subvención educacional para la clase media” se puede analizar en dos contextos relevantes: como parte del proceso de aumento gradual de recursos destinados a la educación y como uno de los mecanismos “compensatorios” del gasto educacional. Comentaré brevemente cada uno de ellos y luego propondré un tercer contexto más general sobre el tipo de políticas educacionales de mejoramiento de la calidad y equidad.

2. Aumento general de recursos para la educación.

Al menos desde la dictación de la ley SEP el país ha realizado un proceso acelerado de aumento del gasto educacional vía subvención escolar. En efecto, el actual gobierno se comprometió a duplicar el valor real de la subvención en un plazo de ocho años y define este proyecto como parte de ese compromiso. De acuerdo a las estimaciones del gobierno, el presupuesto en subvenciones educacionales habrá crecido 48% entre 2010 y 2013. Destinar cada vez más recursos públicos a la educación es ciertamente una decisión muy justificada; el punto es si esos recursos irán donde queremos que vayan y se usen en lo que el país necesita que se usen.

Así, la discusión relevante para analizar esta política es, a mi juicio: i) ¿cómo se asegura que los recursos adicionales son usados eficientemente?; ii) ¿cómo se asegura que los recursos adicionales son usados para aumentar la calidad educativa?; y iii) ¿cómo se asegura que los recursos adicionales contribuyen a hacer más equitativo el financiamiento educacional?

Eficiencia: Una gran dificultad a este respecto es que no existe en Chile suficiente evidencia acerca de los costos de producir una educación de un estándar de calidad deseado (cosa que el mismo proyecto de ley admite). A cambio, existe bastante evidencia de que el sistema escolar chileno es poco eficiente en general y en los sectores de ingresos altos en particular. Esto es importante porque, a falta de mejores parámetros para justificar los importantes aumentos de subvención, el gobierno ha dado en el pasado dos razones: que el gasto por alumno es bajo en Chile en comparación con el promedio OECD (argumento muy discutible)¹ y que el gasto en el

¹ Muchas veces se ha usado la comparación absoluta con el gasto de los países OECD, pero nuestras diferencias de riqueza hacen poco rigurosa esa comparación. Un indicador más apropiado es el gasto por alumno en comparación con el PIB per cápita (aunque también tiene limitaciones que no hay espacio para analizar aquí). Según OECD 2012, **en 2009** (es decir, **antes de todos los aumentos en el gasto de los últimos tres años** ya mencionados), en Chile el gasto por alumno como proporción del PIB per cápita en

sector subvencionado es bajo en comparación con el privado no subvencionado². Más aun, en este proyecto, el gobierno insiste en esa línea de argumentación, ahora utilizando a los sectores medio-altos que pagan financiamiento compartido como punto de comparación.

Utilizar el gasto de las familias de clase alta o media alta como referencia para fijar los aumentos de recursos públicos es un razonamiento muy débil, y en la práctica insostenible (salvo que se ponga límites a la contribución financiera de los padres a la educación). Es además desconcertante que las actuales autoridades no hagan del punto de la eficiencia un tema crítico en sus discusiones y decisiones sobre el aumento del gasto en educación, toda vez que ya a inicios de la década pasada ellos argumentaban acerca del supuesto aumento de la ineficiencia en la educación chilena.

Uso de los recursos: Algunos aumentos de subvención en el pasado han estado asociados a aumentos de salarios docentes, otros a proyectos de mejoramiento educativo; más en general, los aumentos de gasto educacional en general han estado destinados a insumos y procesos educacionales definidos (tiempo escolar, computadores, textos, material didáctico, formación docente, etc.). Este proyecto no garantiza el uso de los recursos adicionales para el mejoramiento educacional. Por supuesto, las políticas de aumento del gasto educativo pueden ser más restrictivas o más flexibles en el uso de los recursos (hay argumentos en favor de ambas posturas, y la mejor decisión es muy dependiente del contexto), pero difícilmente se puede argumentar la conveniencia de no preocuparse en lo absoluto del destino educativo de los recursos adicionales, tal como este proyecto propone. Valga una asociación con otro proyecto de ley en el Congreso: los sostenedores privados que recibirán un aumento de subvención justificado para financiar la nueva carrera docente no están obligados a usar los fondos adicionales con ese fin. Se trata de una racionalidad político-legislativa muy difícil de sostener.

Equidad: La subvención de “clase media” contribuirá de manera importante a disminuir la brecha en el gasto educativo que separa a los alumnos de este grupo con los de los quintiles de ingreso superior, lo cual es sin duda valioso. Se debe tener conciencia, sin embargo, de que al mismo tiempo esta subvención adicional disminuye el valor relativo de la “subvención escolar preferencial” que recibe el 40% más pobre (volveré sobre esto).

Con todo, el problema de fondo es porqué se producen estas diferencias de gasto al interior del sistema financiado por el estado; la razón es de sobra conocida: porque Chile permite un amplio

primaria era de 20%, en Australia 21, Canadá 21, Finlandia 21, Francia 19, Holanda 19, USA 25, México 15, Argentina 19.

²² Se ha dicho también que los sostenedores –públicos y privados- afirman que los recursos actuales no bastan, pero esto es esperable: prácticamente todos los grupos de interés siempre consideran que los recursos con que cuentan son insuficientes. Lo mismo ha alegado recurrentemente el Colegio de Profesores respecto de los salarios docentes; en ese caso, eso sí, se ha puesto mucho énfasis en que los aumentos universales de salarios no son recomendables, porque “hay que exigir más” a los docentes a cambio. Sobra decir que existe mucha evidencia que muestra que los salarios docente promedio están aún muy por debajo de otras profesiones. El punto es importante porque –en el mundo- el grueso del gasto educacional es en recursos humanos docentes: más que incentivar económicamente a los administradores (o sostenedores, en nuestro caso) el mundo intenta incentivar a los docentes, a fin de tener una profesión competitiva. Recursos de libre disponibilidad no garantizan el avance en este objetivo.

cobro a las familias al interior del sistema educacional financiado con recursos públicos. Dado que buena parte del “valor de la educación” es posicional, es decir, está en relación a la educación que obtienen los otros, la presencia de este mecanismo de cobro opera en la práctica no sólo como un (eventual) modo de captar más recursos para aumentar la calidad del servicio (efecto no demostrado en Chile), sino como valor de distinción social, como modo de “clausura social” respecto de familias-alumnos considerados de nivel inferior (en cualquier sentido relevante para el “mercado educacional”). Existe bastante evidencia de que esto ha estado pasando en Chile.

De hecho, en esa lógica, bastaría eliminar el financiamiento compartido para garantizar de inmediato no sólo gastos per cápita equivalentes, sino superiores para los más pobres (que es lo que se argumenta se busca: compensar su mayor costo de educar)³. Se dirá que eso es “nivelar hacia abajo”, pero eso es falaz: los aumentos de subvención para “alcanzar” los aumentos de gasto privado serán una historia sin fin (bastaría comparar los valores del financiamiento compartido a 2006, cuando se creó la SEP, para ver que lo que ha hecho el estado en estos años hubiese bastado para “compensar” la desigualdad en el gasto). Así, el “problema de fondo” para la política no es sólo igualar el gasto por alumno (lo que ya vimos se vuelve un “círculo vicioso”), sino contener las tendencias a la segregación educacional que los mecanismos de cobro y selección de alumnos potencian. Nada de esto es tratado en este proyecto.

3. Políticas compensatorias de gasto educacional.

La “subvención para la clase media” también se la puede analizar como parte de las políticas compensatorias de gasto; en efecto, en sus primeras formulaciones públicas se habló de “la SEP para la clase media”. Brevemente: ¿por qué el gobierno optó por no coordinar esta subvención con la SEP, o hacer de ella una expansión de la SEP? Dado que el gobierno ha hecho muchos análisis positivos de la SEP, su funcionamiento y supuesta eficacia, sería bueno conocer las razones que se tuvieron para no aplicar la lógica SEP a esta subvención.

Los temas críticos al respecto son tres:

Financiamiento compartido: La SEP prohíbe cobrar a los alumnos beneficiarios, pero esta subvención sí lo permite (en efecto, es también desconcertante que una lectura detenida del Mensaje del proyecto muestra que una parte importante del esfuerzo se puso en argumentar a favor del cobro a las familias). El propio gobierno ha aceptado que existe un riesgo de aumento de la segregación asociada al financiamiento compartido (nuestros estudios y otros muestran una asociación evidente; los beneficios teóricos en cambio no han sido demostrados aun), que iniciativas como éstas pueden contribuir a resolver. Se trata de una enorme oportunidad perdida.

³ Para quienes argumentan que esto constituye una postura de principios contraria a la libertad, etc., es bueno recordar que cuando el sistema actual fue creado, durante la dictadura de Pinochet, éste era sin financiamiento compartido; también es bueno recordar que este mecanismo está prácticamente ausente de los sistemas escolares de países capitalistas desarrollados. En el mundo, cobrar o no a los padres por la educación escolar que el estado financia para sus hijos es considerada una herramienta de políticas (no una cuestión de principios); ciertamente, descartada por prácticamente todos los países más avanzados en materia educacional.

Más aun, por todo lo dicho, en la práctica estas iniciativas no son neutras: tienden a reforzar el financiamiento compartido⁴.

Proyectos de mejoramiento: La SEP asegura que los recursos adicionales sean usados en el mejoramiento escolar, por la vía de proyectos de mejoramiento, gastos permitidos, fiscalización ad hoc. Este proyecto, como se dijo, no contiene nada de esto: ¿se tiene una mala evaluación de la experiencia SEP al respecto?, ¿en el futuro se espera modificar esto en la SEP también?

Convenio igualdad de oportunidades y compromiso con metas-plazos: La SEP pone requisitos adicionales a los sostenedores (de equidad y calidad), porque entiende que el estado puede (¿debe?) ser más exigente con quienes reciben más recursos públicos. Esta ley no contiene ninguna exigencia adicional para los sostenedores. Confiar en que la nueva institucionalidad (Agencia de la Calidad y Superintendencia) resolverá todo esto es ser muy optimista. Además de –nuevamente- desperdiciar una oportunidad de política educativa para “empujar, presionar” a los sostenedores a mejorar, más allá de las exigencias básicas de dicha institucionalidad⁵.

Punto extra: *Debilitamiento de la SEP.* Sin embargo, existe adicionalmente otro potencial efecto de esta iniciativa: debilitar en la práctica la SEP. Hay al menos dos razones para ello. La primera ya se mencionó: hace comparativamente menos “atractivos” a los alumnos SEP dado que disminuye el diferencial de recursos que los sostenedores obtienen por dichos alumnos⁶. La segunda es más sutil: ocurre porque la “subvención de clase media” en realidad no es sólo para la “clase media” (tercer quintil), sino para todos los alumnos del 60% más pobre que no perciban la SEP (i.e. incluye a los del 40% más pobre que estudien en establecimientos no adheridos a la SEP). Como se sabe existe una proporción de sostenedores privados que no quisieron ingresar a la SEP; las autoridades siempre han mostrado el grado de cobertura de la SEP como un indicador positivo, pero esta iniciativa contiene incentivos para no ingresar a la SEP: no se exige para los alumnos del tercer quintil, y aumenta el precio de los alumnos del 40% más pobre, sin las exigencias asociadas a la SEP. Un sostenedor que estuviera “en el límite” reflexionando si ingresar o no a la SEP tendrá mañana menos motivos (económicos) para hacerlo.

⁴ No es fácil aislar el efecto específico del financiamiento compartido en la segregación escolar, pero es bastante aceptado en la literatura científica que los dispositivos de mercado en educación (copago, competencia-elección, privatización) tienen como una de sus debilidades potenciales efectos negativos en la integración social de las escuelas. Algunos lo consideran poco relevante, pero muy pocos lo niegan.

⁵ Esto es importante: no se está subvalorando el potencial de la nueva institucionalidad –que amerita otra discusión- el punto es que dicha institucionalidad i) se aplica a todos por igual y ii) no garantiza estándares crecientes de calidad, sino niveles básicos; con estos –y otros- recursos adicionales el estado puede exigir más a quienes está beneficiando. Es una cuestión de política educacional, no de funcionamiento regular de instituciones.

⁶ Estoy usando *ex profeso* el lenguaje y la lógica de los defensores de la SEP, los argumentos que se dieron por sus diseñadores y quienes la aprobaron como dispositivo de subvención a la demanda. Esto se vincula también centralmente con el asunto del debilitamiento de la educación pública. Mi personal postura –planteada también ante este Congreso- fue que los fondos compensatorios por nivel socioeconómico no debían ser entregados a los sostenedores como un simple “ajuste de precios” de la subvención.

4. Políticas de mejoramiento de la calidad y equidad: una mirada de conjunto.

En resumen, se puede afirmar que esta propuesta tiene **el potencial de:**

- i) aumentar la ineficiencia del gasto educacional en Chile;
- ii) aumentar las ganancias de los sostenedores sin asociación con mejoramiento educacional;
- iii) reforzar el financiamiento compartido –y por esa vía reforzar la segregación escolar;
- iv) aumentar la equidad en el gasto con los quintiles superiores, pero debilitar la SEP como política de calidad y equidad.

Ciertamente, en esta minuta no he querido referirme a otras consideraciones de contexto mayor, que también se vinculan con estas políticas de aumento de la subvención escolar sin distinción entre sostenedores y sin requisitos adicionales a estos. Ellas han sido tratadas en numerosas oportunidades en este Congreso, y basta simplemente enunciarlas:

- i) este tipo de políticas no contribuye a fortalecer la educación pública (un desafío nacional reconocido por este gobierno), y tiene el claro potencial de debilitarla (porque fortalece al sector privado subvencionado)
- ii) estas políticas se orientan a reforzar la lógica de funcionamiento tipo mercado de la educación chilena, que ha sido identificada como una debilidad por su carácter extremo (incluso por el Banco Mundial y la OECD, por no mencionar a los innumerables expertos nacionales y actores sociales)
- iii) estas políticas incentivan la creación de nuevos establecimientos (al aumentar el valor del *voucher*, sin aumentar los requisitos de entrada ni de operación), lo cual puede generar sobre oferta en algunos sectores, reducción del tamaño de los establecimientos-cursos, lo cual hace más ineficiente el sistema escolar, y empuja a los sostenedores a demandar nuevos aumentos en el valor de la subvención, calculada para mínimos de alumnos cada vez más difíciles de satisfacer⁷
- iv) estas políticas no apuntan intencionadamente a lo que se sabe es el núcleo del desafío del mejoramiento escolar: elevar las capacidades docentes.

Concluyendo: En términos generales, la más “conservadora” decisión de política (y diría, “consistente” con lo hecho en estos años) sería entonces asimilar esta subvención a la SEP, simplemente extendiendo la definición de grupo objetivo (después de todo, en términos educacionales el quintil 3 chileno es muy difícil argumentar que sea una “clase media” en el sentido sociológico del término), incluso con la modulación de valor de la subvención que se propone, e incluyendo los requerimientos de contraparte al sostenedor que la desee obtener: gratuidad, proyecto de mejoramiento, uso exclusivo en calidad educacional.

⁷ Todo esto sirve para recordar que el país está a la espera de un mejoramiento del sistema de financiamiento a los establecimientos educacionales, que incorpore complejidades y desafíos de política (no sólo de calidad y equidad, también de eficiencia) que el esquema de subvención por niño-asistencia no resuelve. Dados los importantes aumentos de subvención de la última media década –de los cuales este proyecto es parte-, es más que oportuno retomar dicha discusión.