

Financiamiento de la Educación en Chile

Pablo González*

* Pablo González. Economista, Director Ejecutivo del Fondo para el Estudio de las Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Este artículo revisa los principales hechos relacionados con el sistema de financiamiento del sistema escolar chileno en los últimos veinte años. En este período se produjeron cambios dramáticos como la reforma de inicios de la década de los ochenta, revisada en la primera sección, cuyas virtudes y defectos son aún poco comprendidos fuera de ambientes académicos restringidos. La segunda sección se inicia revisando las dos fuentes de dudas en torno del sistema de subvenciones, distinguiendo las de origen corporativo-ideológico de los problemas técnicos generados a partir de las características intrínsecas de la demanda y la oferta de educación, en gran medida derivados de los problemas de información que afectan este "bien público". El resto de la sección está dedicada a revisar estos problemas y las fórmulas que se han planteado para ir superándolos, especialmente a partir de 1994. En una tercera sección se presenta la evolución de algunas variables agregadas seleccionadas respecto al sistema escolar.

Con el traspaso de los establecimientos fiscales a los municipios, los docentes de ese sector dejan de ser empleados públicos y comienzan a regirse por el Código del Trabajo. Los cambios en la regulación laboral que rige a los docentes entre el año 1990 y el presente son el objeto de la sección siguiente, para posteriormente revisar un cambio que ha despertado controversia, el sistema de financiamiento compartido, que permite al sostenedor cobrar a las familias manteniendo el aporte fiscal con un pequeño descuento. El artículo termina con algunas conclusiones.

Finalmente es necesario recalcar que nos hemos concentrado sólo en los aspectos relativos a la gestión y el financiamiento del sistema escolar, dejando de lado los temas relativos tanto a las políticas educativas propiamente tales como al sistema de educación superior.

LA "DESCONCENTRACIÓN" DE LOS 80

La década de los ochenta se inició con una reforma de gran envergadura en la administración y el sistema de financiamiento de la educación en Chile. El contexto era un régimen de facto, donde todos los poderes del Estado estaban concentrados en una junta de gobierno y donde el equipo económico tenía el respaldo político suficiente -gracias a un efímero período de expansión y control de la inflación- como para realizar reformas en distintos sectores del aparato público. Fue así como, en educación, los cambios se gestaron desde el ministerio de Hacienda y la Oficina de Planificación Nacional, respondiendo a un diagnóstico de baja calidad y eficiencia, acompañadas de niveles de cobertura razonables y crecientes en la enseñanza media. Se trataba, por tanto, de generar una institucionalidad con los incentivos adecuados para que mejorase la calidad del servicio y la eficiencia en el uso de los recursos.

La fórmula implantada tiene antecedente directo en las ideas de Friedman (1962). El mecanismo de financiamiento busca generar un mercado de educación con demandantes que pueden elegir a qué oferente "comprar" sus servicios, con libre entrada y salida de proveedores y libre competencia entre sectores público y privado, con o sin fines de lucro. Esta reforma tuvo dos ejes centrales:

- El traspaso de la administración de los establecimientos fiscales a los municipios y, en el caso de algunos liceos técnico-profesionales, a corporaciones empresariales, en un proceso gradual que se inició en el año 1981 y terminó en el año 1987;

- La ley de subvenciones, que estableció desde 1981 un pago por alumno que asiste a clases en los establecimientos subvencionados, diferenciado por nivel y modalidad de enseñanza. A este pago podían acceder todos los "sostenedores" de establecimientos educacionales que acreditaran el cumplimiento de ciertos requisitos genéricos establecidos por el Ministerio de Educación.

Los fundamentos conceptuales de estos importantes cambios tienen su raíz en la lógica económica utilitarista. Se enfrenta el problema de la baja calidad del sistema educativo alterando la "organización industrial" del sistema y los incentivos prevalecientes para los proveedores del servicio. Al haber libre acceso¹ y financiamiento en términos similares independientemente de la propiedad del establecimiento, se instaura un régimen de libre competencia por la provisión del servicio educacional. El supuesto fundamental es que las familias escogerían establecimiento educacional en forma racional y que la variable principal en la cual basarían sus decisiones sería la calidad de la educación impartida por cada uno de estos establecimientos. Al no haber varianza de precios, la competencia entre las distintas unidades educativas debía centrarse en el mejoramiento de la calidad del servicio educacional entregado. Interesados en atraer un mayor número de alumnos a sus aulas, lo que puede lograrse mejorando la asistencia o aumentando la matrícula, los establecimientos deberían preocuparse de hacer el mejor uso posible de sus recursos (humanos, físicos y financieros) para maximizar la calidad de la educación impartida. En el sistema de subvenciones los establecimientos no sólo deberían preocuparse que los alumnos se inscriban, lo que ya es virtuoso, sino además de que una vez inscritos, asistan a clases. En contrapartida, en el sistema tradicional ambos incentivos están ausentes, ya que atraer más alumnos sólo significa más trabajo para los maestros.

El sistema escolar mejoraría siguiendo un proceso de selección darwinista. No sólo cada establecimiento tendría los incentivos a mejorar su calidad y hacer el mejor uso posible de sus recursos, sino que las unidades de mejor calidad o que se adapten más rápido a las demandas de la gente crecerían y las que lo hicieran más mal (o menos bien), perderían alumnos, verían reducirse sus ingresos y tenderían a desaparecer.

El sistema de subvenciones genera también un incentivo a preocuparse de las preferencias y necesidades de las familias. Interesadas por atraer y mantener a los alumnos en sus aulas, los establecimientos educacionales deberán ir respondiendo a lo que quieren las personas, que será necesariamente diverso. La teoría indica que en ambientes suficientemente competitivos, las familias con mayor inclinación hacia el deporte buscarán establecimientos con ese sesgo, es decir con mejores instalaciones para practicarlos, que cuenten con buenos entrenadores, etc. Del mismo modo, las familias con un gusto más marcado por la literatura preferirán establecimientos que cuenten con buenas bibliotecas y con énfasis en el conocimiento y manejo del idioma. Así los establecimientos educacionales se irán especializando en distintos "segmentos del mercado". Estas fuerzas competitivas que llevan a preocuparse por las preferencias y que por consiguiente generan diversidad, están ausentes en los sistemas de financiamiento tradicionales, donde la tendencia es más bien hacia la reproducción de un patrón nacional común.

En una tercera categoría de beneficios estaría una mayor disposición de las familias a "involucrarse" tanto en la educación de los niños como en la exigencia que éstas pueden hacer respecto a una buena gestión a las propias escuelas. Los beneficios de lo primero son evidentes y están respaldados por una literatura creciente así como en valores generalmente aceptados, que indican que la responsabilidad primera por la educación reside en el padre y la madre. ¿Por qué este sentido de responsabilidad o la probabilidad de que las familias que la asuman pueden acrecentarse con un sistema de subsidio a la demanda? La teoría del comportamiento racional de los individuos indica que una vez que los apoderados han hecho una inversión en información respecto a educación para realizar una buena elección de establecimiento, los costos

¹ En el sentido económico del término, es decir sujeto a ciertos requisitos fiscalizados por el Ministerio de Educación relacionados con la infraestructura, la disponibilidad de docentes calificados y los planes y programas. En otras palabras, no existen barreras de entrada a la provisión del servicio, lo que evita las conductas monopólicas.

marginales de seguir informados se reducen. Al mismo tiempo, en este proceso los apoderados pueden aprender más respecto a su importancia como primeros educadores y su rol en las distintas etapas de la formación del hijo(a). Lo segundo, la exigencia respecto al establecimiento, tiene una fuente similar. Una vez informados respecto a qué es una buena educación y la importancia que ésta tiene para el presente y el futuro de los hijos, los apoderados se preocuparán de lo que está ocurriendo al interior del establecimiento. Dotado de mayores atribuciones como ciudadano, gracias a la creíble amenaza de castigar al proveedor del servicio educacional con el retiro de su hijo(a), podrá exigir buenos resultados, mejor trato, progresos sostenidos, informes periódicos, etc. Se ganaría en lo que los anglosajones denominan *accountability*.

Un cuarto beneficio eventual es que se abre la posibilidad de aprovechar mejor la "disposición a pagar" de las familias, lo que incrementaría el volumen de recursos privados invertidos en el sistema y que está asociada también a la posibilidad de focalizar mejor el gasto público. En la modalidad de sistema de subsidio a la demanda implantada en Chile, esto se ha permitido a partir de 1993, con la ley de financiamiento compartido, que revisaremos más adelante.

Un quinto elemento que se ha destacado es la posibilidad de reducir la burocracia asociada a los sistemas centralizados, burocracia que por sus dimensiones sería escasamente eficiente y difícilmente sujeto del "control social". Desde la economía política se ha argumentado que los intereses de esta burocracia pueden confluir con los del gremio docente y que, unidos tácitamente, pueden manipular el proceso político en beneficio propio y mejorar sus remuneraciones, sin una contrapartida en una mayor productividad. La solución a este "desperdicio de recursos públicos" consistiría en acercar más la gestión política a las familias que reciben el servicio, las que sí pueden exigir y supervisar resultados, mediante la descentralización o la privatización de la gestión.

Hay otros beneficios, menos destacados en la literatura especializada, quizás por ser más propios de los países de menor desarrollo relativo, que, merecen destacarse. La subvención por alumno distribuye recursos entre los establecimientos en función de un parámetro objetivo y transparente. Las unidades escolares tendrán así recursos proporcionales al real servicio que prestan. En contrapartida, en el sistema tradicional la probable ausencia de parámetros claros para la asignación de recursos puede llevar a que una proporción exagerada de ellos sea invertida en establecimientos relativamente poco eficientes o en aquellos que gozan de una influencia relativamente mayor. En este sentido, no sólo los incentivos sino también la asignación actual de recursos puede mejorarse ostensiblemente, haciendo más eficiente el sistema desde el punto de vista de la "eficiencia externa". Sin embargo, mientras menos eficiente es la asignación de recursos antes del cambio de sistema, más necesario resulta precaver un período de transición que permita que las unidades perjudicadas con el cambio puedan ajustar sus gastos a los menores ingresos. No haber precavido esta posibilidad puede haber agravado la crisis que, como veremos más adelante, afectó prácticamente desde sus inicios al proceso de reforma.

Un último beneficio del cambio de sistema se relaciona con el tratamiento de los procesos de inversión y de incremento de cobertura. Esto, que no tiene importancia en los países desarrollados, donde la cobertura del sistema escolar es cercana al 100% en todos los niveles y donde la población se mantiene relativamente estable, es un factor relevante en el caso de los países en desarrollo, más relevante mientras mayor es la tasa de crecimiento de la población y menor es la cobertura. Con la ley de subvenciones, el Ministerio de Educación ya no tiene que negociar con el de Hacienda, anualmente, el incremento de cobertura del sistema escolar. Se puede discutir una proyección, pero si ésta resulta equivocada, por ejemplo porque la matrícula aumenta más de lo proyectado, la subvención será pagada por la cantidad efectiva de alumnos atendidos, en cumplimiento de una ley. Esto entrega una garantía a los agentes privados que deciden invertir en el sistema, los que de este modo sólo deben asumir el riesgo de no poder captar la cantidad de alumnos que esperaban, pero no el riesgo del precio asociado a esa cantidad. Como también veremos más adelante, esto fue afectado por la crisis económica que llevó a que la subvención promedio por alumno cayera en términos reales, lo que afectó a la inversión privada, que se estancó durante un período importante (lo que también ocurrió con la inversión pública, aunque por razones más directas). La privatización del riesgo de la inversión puede ser una externalidad importante del cambio de sistema de

financiamiento. En Chile esto es complementado con un proceso de inversión regional en establecimientos municipales, cuyo origen está radicado en los propios municipios y donde la asignación de recursos depende del gobierno regional. Esta inversión, razonablemente, está menos sujeta al riesgo de construir establecimientos donde éstos no son requeridos, por responder al requerimiento de un agente local que cuenta con mejor información y con incentivos similares a los agentes privados para tomar buenas decisiones.

Finalmente, algunos autores han destacado que presumiblemente estas decisiones no fueron tomadas sólo sobre la base de argumentos técnicos (P.I.I.E., 1984, González y Espinoza, 1993). Existiría también una importante racionalidad política subyacente a la reforma. Con el traspaso de los establecimientos fiscales a los municipios y de sus profesores al Código del Trabajo (que regía las actividades privadas y eliminaba la inamovilidad propia del sector público), así como el fomento de la provisión del servicio por parte del sector privado, se esperaba desarticular el importante poder político que retenía el Colegio de Profesores, una de las pocas organizaciones de escala nacional que contaba aún, pese a años de represión sindical y gremial, con un nivel importante de afiliación.

En el caso del traspaso de 71 establecimientos técnico-profesionales a corporaciones empresariales existen dos beneficios particulares, que en todo caso no justifican por sí solas haberlas aislado del régimen competitivo impuesto por la subvención educacional:

- En primer lugar, la vinculación de este tipo de enseñanza con los gremios empresariales permitiría que la mejor información de éstos respecto a los requerimientos del mercado laboral fuese traducida en las aulas de clases y los talleres en una formación mejor relacionada con las necesidades del aparato productivo;
- En segundo lugar, adjudicar la administración a organizaciones que agrupan al conjunto de empresas de una misma área de actividad permite que se invierta en capital humano que es específico a la actividad económica pero que es general respecto a cada empresa individual. Cómo es sabido, desde Becker (1965) las empresas individualmente no estarán dispuestas a invertir en este tipo de capital humano, pero sí estarán dispuestas a incurrir en esos costos actuando asociadamente.

Incorporar a estos establecimientos a un régimen distinto de la subvención puede justificarse sobre la base de generar un polo de excelencia en el sector técnico-profesional, que beneficie al resto del sistema en la medida que exista capacidad de transmisión e imitación y para interesar a un sector tradicionalmente resistido dentro de la cultura docente. El tema está en este momento en estudio,

PROBLEMAS PREVISIBLES DE LOS CAMBIOS EN EL FINANCIAMIENTO

Contexto

Si tantas son las virtudes que podrían atribuirse a un sistema de subsidio a la demanda, cabe preguntarse por qué genera -no sólo en Chile sino en todo el mundo- tantas resistencias, al punto que son escasos los países que han adoptado un esquema de financiamiento de este tipo. Hay dos respuestas para esta pregunta fundamental. La primera es que las virtudes de un sistema de subsidio a la demanda tienen una contrapartida en un conjunto de problemas importantes. Sin embargo, en Chile estos problemas no fueron materia de debate sino hasta avanzada la década de los noventa. Aún hoy persiste una sombra de confusión sobre las bondades y defectos del sistema de financiamiento, probablemente debido a un debate restringido a círculos académicos relativamente cerrados.

Esto nos lleva a la segunda respuesta a nuestra pregunta original. La resistencia al cambio más fuerte tiene una mezcla de elementos ideológicos e intereses corporativos. Los primeros corresponden ya sea a doctrinas estatistas que defienden la oferta estatal de bienes y servicios en general, o a vertientes que sostienen que ésta debe prevalecer tanto respecto a la salud como a la educación para aislarlas de las

fuerzas del mercado, por ser derechos humanos básicos. Por otra parte, los intereses corporativos amenazados son los de los trabajadores del sistema escolar, incluyendo la burocracia, que oponen una resistencia similar a la manifestada por la mayoría de los trabajadores sindicalizados de empresas estatales respecto a una eventual privatización.

Esta confluencia de intereses e ideologías está por cierto presente en Chile hoy, con la diferencia que, contrariamente a la mayoría de los países, tendría que operar para revertir el cambio y no para evitar que éste se produzca. Lo primero es más difícil que lo segundo, ya que una vez producido el cambio, con el tiempo se generan otros grupos de interés que buscarán oponerse a la reversión de la situación. Esto, que es más nítido en el caso de las ISAPRES (administradoras privadas del seguro de salud obligatorio) y clínicas privadas o en el de las AFP (administradoras privadas de los fondos de pensiones), es también válido en el caso de la educación privada subvencionada por el Estado y eventualmente también de la educación municipal.

En todo caso, el conflicto se planteó con más dramatismo en los primeros años de la década de los noventa. "La Concertación", la coalición en el gobierno desde el retorno de la democracia, no modificó las bases del sistema de financiamiento debido a sus virtudes técnicas, pero se hicieron evidentes las importantes diferencias en su seno, no sólo ideológico-corporativas sino incluso respecto a la comprensión del funcionamiento del sistema, diferencias que atraviesan también a la oposición de derecha. Esta tensión generó importantes cambios que pusieron en riesgo la coherencia y el propio funcionamiento del sistema.

La ley 19.070, conocida como Estatuto Docente y aprobada en 1991, es el punto culminante de un enfrentamiento de dos visiones transversales más o menos definidas sobre el mejor modelo de gestión para el sistema escolar. La que tuvo éxito, gracias al respaldo que finalmente le dio el Presidente de la República, estaba en relativa sintonía con el gremio y logró restablecer la estabilidad en el cargo, la negociación salarial centralizada a nivel del conjunto de la actividad y finalmente impedir la posibilidad que operaran fuerzas de mercado en la actividad laboral de los profesores, todo lo cual fue consagrado a través de la ley 19.070, al menos para el sistema municipal.² Un argumento típico de esta corriente era que la educación es un bien que no debe ser regido por las mismas fuerzas de mercado que actúan en el caso de bienes privados, como el pan, ni tampoco una escuela podía ser gestionada con criterios similares a los de una fábrica de zapatos.³

La segunda corriente, más vinculada a la economía y la administración, rescata al menos la descentralización del sistema y el financiamiento por alumno atendido. Sin embargo, se instala en el centro de la gestión de los establecimientos escolares municipales una contradicción: una regulación inflexible del principal gasto (las remuneraciones) sobrepuesta a un financiamiento flexible; y no se logra avanzar, por cuatro años, en la corrección de los verdaderos problemas que generaba el sistema de subsidio a la demanda, los que recién comienzan a abordarse a partir de 1994.

Para mantener un cierto orden argumental, revisaremos primero los problemas técnicos que presenta la implantación de un sistema de financiamiento basado en subsidiar la demanda en educación (es decir, la primera respuesta a la pregunta con que iniciamos esta sección), para posteriormente revisar los añadidos por la crisis económica del sistema durante los ochenta y la legislación de 1991.

² La negociación centralizada de remuneraciones no está establecida en la ley misma, pero es una consecuencia de la creación de una escala nacional que buscaba explícitamente homogeneizar las rentas de los docentes. Sobre los efectos negativos de la negociación por rama de actividad véase González (1.996 b).

³ Sobre la especificidad del bien educación en realidad resulta difícil disentir, las diferencias surgen respecto a las implicaciones de esas particularidades. El hecho que el bien tenga características de bien público, tal como ocurre con el aire o las carreteras, o genere externalidades positivas, como el cultivo de miel de abejas respecto al cultivo de árboles frutales, no significa que no exista escasez (recursos limitados en relación a las necesidades que nos gustaría satisfacer) y por tanto puede (debe) aplicarse todo el instrumental del análisis económico.

Fallas asociadas a la competencia

Un sistema de subsidio a la demanda genera una competencia no sólo basada en el mejoramiento de la calidad de la educación ofrecida, sino también en la manipulación de otros factores. Por una parte, las escuelas pueden intentar atraer alumnos satisfaciendo otras necesidades de las familias, como por ejemplo alimentación o símbolos de *status* (nombres en inglés, computadoras que no se utilizan, uniformes especiales). Por otra parte, la información respecto a la calidad de la educación impartida por la escuela es imperfecta. Es respecto a este último problema que un sistema de subsidio a la demanda requiere de modo crucial un sistema de evaluación de resultados que permita realizar comparaciones entre escuelas respecto a los niveles de aprendizaje que obtienen sus alumnos. Esta información, se supone, servirá a las familias para tomar mejores decisiones respecto a donde ubicar a sus hijos: a igualdad de otras condiciones (o, como se utiliza profusamente en los textos de microeconomía, *Ceteris Paribus*), siempre preferirán aquel establecimiento con mejores resultados. Este es el rol que cumple el referido Sistema de Medición de Calidad (SIMCE). Sin embargo, mientras la decisión de las familias pondere otras necesidades, desde alimentación a *status*, aún un sistema de medición perfecto será incapaz de evitar que otros factores sean considerados en las decisiones.

Aún considerando lo anterior, que podría ser abordado con una adecuada educación a las familias en tanto "consumidores" del servicio, el problema más apremiante de esta necesidad de generar mediciones de algo que no es observable a simple vista es la manipulación que se puede generar respecto a los indicadores. En efecto, quizás la más complicada consecuencia de los mecanismos competitivos operantes en la educación escolar del país, es la dinámica asociada a la llamada "competencias" (Glennerster, 1993): una forma de mejorar el resultado promedio de una escuela es excluir de ella a los alumnos de menor rendimiento, potencial (por ejemplo, estudiantes más pobres) o real. Esto tiene efectos negativos directos especialmente serios sobre los alumnos y las familias afectadas, distorsiona la competencia por calidad educacional y acrecienta la segmentación social del sistema escolar. Este problema es inherente a la "imperfeción de la información" respecto al "producto" del sistema escolar y a la necesidad de generar indicadores para medirlo. La función objetivo de las unidades educativas, en ese contexto, puede dejar de ser el "producto" en sí y pasar a ser la maximización del valor del indicador. En todo caso cabe destacar que no es posible eludir el problema de información si se quiere colocar el énfasis del sistema en los resultados, independientemente de que esto se haga a través de un subsidio a la demanda o de incentivos por el lado de la oferta.

Una medida que aborda esta problemática es el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño (SNED), creado en la ley que flexibilizó el Estatuto Docente (Ley 19.410 de 1995) e implantado a partir de 1996. Nacido en el marco de un acuerdo de remuneraciones con el Colegio de Profesores que viabilizó los cambios al Estatuto, el SNED entrega un incremento de subvenciones al 25% de establecimientos con mejores resultados de aprendizaje,⁴ incremento que debe ser transferido íntegramente a los docentes de ese establecimiento.⁵ En su filosofía el SNED busca acercarse a una medida de valor agregado por el establecimiento educacional corrigiendo los resultados del SIMCE (Sistema de Medición de Calidad de la Educación) por los factores ajenos al desempeño de los establecimientos educacionales, los que de acuerdo a la evidencia internacional corresponden fundamentalmente al nivel socioeconómico y el capital cultural de las familias de los estudiantes (Fuller y Clarke, 1994). Esto equivaldría a recuperar, a partir de los resultados brutos, el valor agregado al descontar los insumos iniciales. Si bien esta es la filosofía del

⁴ El SNED distribuyó 5.464 millones de pesos en 1996 entre los equipos docentes de 2 274 establecimientos de básica y de media (25% del total); el total de profesores beneficiados fue de 30 600, con un monto promedio anual por profesor de \$ 178 560 (cerca de US\$ 450). El diseño metodológico y el *ranking* de establecimientos son revisados cada dos años.

⁵ Nótese que se podría no haber marcado el uso de los recursos transferidos por este sistema y permitido al sostenedor libertad para administrarlos.

sistema, las limitaciones del instrumento de medición SIMCE impiden por el momento lograr ese objetivo. En el mediano plazo, cuando los instrumentos de medición puedan adaptarse a las necesidades de la política, se podrá, por ejemplo, hacer un seguimiento del progreso de cada alumno, procedimiento utilizado al menos en el caso de Nueva Zelandia. Esto último no sólo permitirá comparar sobre una base más justa los resultados del sistema, sino que además incentivará a los establecimientos a "hacerse cargo" de una forma más integral de sus alumnos, reduciendo el riesgo de competencias. Adicionalmente, para reducir aún más la posibilidad que esta forma de competencia se produzca y para atacar más directamente sus efectos negativos (que pueden producirse por otras causas), el Ministerio de Educación busca establecer un sistema de información que permita penalizar, en el SNED, la exclusión o expulsión de estudiantes. De este modo, el SNED se transformará en un complemento importante a los estímulos que sólo por el lado de la demanda construyó el sistema de subvenciones y debiera contribuir en forma significativa a corregir algunas de las distorsiones de este último.

Una segunda categoría de problemas es que un subsidio a la demanda debe adaptarse a las zonas rurales. En primer lugar, la provisión de educación tiene fuertes economías de escala. En las escuelas básicas, los costos medios decrecen fuertemente hasta los noventa alumnos; y en los liceos el costo medio mínimo se alcanza cerca de los 1.200 alumnos en Inglaterra y por sobre los dos mil en Estados Unidos (Johnes, 1993). En consecuencia, el subsidio por alumno debe ser mayor en las zonas de baja densidad poblacional. Recién en 1988, siete años después de la plena vigencia del cambio en el sistema de financiamiento, se creó la subvención de ruralidad, pero sólo en 1995 el tema fue abordado en forma decidida cuando en función de modelos de costos de funcionamiento de distintos tipos de establecimientos,⁶ se modificaron la tabla y el piso de ruralidad, así como las condiciones de acceso a este incremento de la subvención. El efecto práctico de estos cambios fue un incremento al triple del gasto total por concepto de subvención por ruralidad (González 1996a). En todo caso, las correcciones por ruralidad no deben neutralizar los incentivos a captar más matrícula y aprovechar las economías de escala, aún en las zonas más apartadas. Es así como, por ejemplo, la fusión de escuelas pequeñas es recompensada con la mantención de los incrementos de subvención por tamaño durante los tres años siguientes a la fusión.

En segundo lugar, los incentivos a mejorar calidad por la vía de atraer más alumnos no pueden funcionar en zonas donde sólo hay "espacio" para un único proveedor. Para que el monopolista se preocupe de la calidad es necesario un adecuado complemento del derecho a cambiarse de establecimiento. La difusión de resultados y una mayor "voz" de las familias en escuelas y liceos (Hirschman, 1973), pueden generar dinámicas de cambio más eficientes que la opción de "salida" o "voto con los pies" consagrado por el sistema de subvenciones. Asimismo, el SNED otorgará incentivos adicionales al mejoramiento de calidad.

Temas relacionados con la demanda

Una tercera categoría de problemas se refiere a la forma en que los "demandantes" toman sus decisiones respecto a la elección de establecimiento escolar. La "racionalidad" de la decisión de las familias es puesta en tela de juicio tanto por la disponibilidad y confiabilidad de la información como por la real capacidad de hacer un uso adecuado de ella. La publicación del SIMCE facilita que efectivamente los padres y apoderados lo utilicen. El SNED entregará información adicional y corregirá algunos de los problemas asociados al uso de la información actualmente difundida por el SIMCE. Un mayor y mejor uso de información por parte de las familias y las comunidades educativas en general, puede requerir campañas de difusión de derechos de los consumidores, fortalecimiento de las organizaciones de padres y alumnos, oficinas de información o guías para usuarios, etc. Estudios recientes han detectado avances respecto al tipo

⁶ El mejoramiento y actualización periódica de modelos de este tipo debiera ser la base para la fijación de los distintos factores de la subvención y los reajustes de ésta.

de información (educativamente relevante) considerada en la elección de establecimiento por las familias en el área metropolitana de Santiago (Aedo, 1996, y Medlin, 1996).

Un cuarto tipo de problema tiene su origen en que el mejoramiento de calidad requiere que los malos establecimientos vayan perdiendo alumnos, hasta eventualmente cerrar si no son capaces de mejorar. Sin embargo, el cambio de escuela, contrariamente al cambio de marca de jabón, tiene costos altos para los estudiantes. El proceso que culminaría eventualmente con el cierre de una escuela, puede ser lento e involucrar un deterioro paulatino de la calidad de la educación que sufrirán los alumnos que permanezcan en ella durante más tiempo. Esta situación puede sugerir intervenciones antes de atravesar ese doloroso proceso, rol que sería asumido por la supervisión técnico-pedagógica y los programas de apoyo focalizado. Malos resultados sistemáticos, a pesar de las intervenciones anteriores, plantean también la necesidad que los administradores locales puedan cambiar al equipo directivo, posibilidad abierta con los cambios logrados en la ley 19.410 de 1995 y 19.532 de 1997, o cerrar establecimientos y reubicar a sus estudiantes, lo que fue abierto con las reformas legales de 1995 en el caso municipal. El propietario también puede tomar medidas semejantes en el caso de un establecimiento particular. Sin embargo, el Estado no tiene atribuciones para sancionar o para obligar a efectuar cambios frente a malos resultados sistemáticos, lo que muestra las limitaciones que enfrenta el Estado para garantizar la fe pública respecto a la educación escolar.⁷

El tema de fondo o el fondo del problema

Los principales problemas que afectan al sistema de subvenciones, revisados en las secciones anteriores, están determinados en buena medida por las características de la "función de producción" de educación y las de los usuarios del sistema educativo. La pregunta clave es si, dadas esas características, existe otro diseño institucional más eficiente que el desarrollado en Chile durante los últimos dieciséis años. Una variación que entrégase el subsidio directamente a las familias tendría la ventaja de resaltar su calidad de compradores del servicio, pero tendría mayores costos administrativos⁸ y no incentivaría directamente la asistencia a clases. Otra eventual ventaja en términos de focalización es revisada más adelante. Sin embargo, en lo esencial, esta pequeña variante tiene virtudes y problemas semejantes al esquema actual. Por otra parte, el paradigma alternativo desde donde se partió, subsidiar la oferta, no establece los incentivos correctos a mejorar calidad a menos que se generen mediciones de logro, se coloquen premios y castigos en función de estas mediciones, etc., lo que genera problemas similares a los ya revisados, pero con una institucionalidad menos flexible y una economía política más compleja.

En la base de los problemas de gestión en educación, frente al cual los incentivos descritos buscan ofrecer una alternativa que no es única ni excluyente, subyace un caso extremo de lo que se conoce en la literatura especializada como el "dilema agente-principal", que es una variante específica del "dilema del prisionero". El profesor frente a sus alumnos es un caso paradigmático del problema de agencia, resultante de la información imperfecta sobre el producto de la unidad educativa (Israel, 1997). El dilema de agente-principal se produce porque el principal (usualmente quien contrata y remunera un trabajo) no puede tener certeza de que sean sus objetivos los que orientan la actividad del agente (quien realiza el trabajo por encargo del principal) ni tampoco puede verificar la eficiencia y eficacia de esas acciones. Si se pudiese especificar exactamente lo que se espera de cada unidad educativa y eso fuese mensurable, el problema

⁷ En el caso del sistema privado de pensiones, por ejemplo, si el fondo de pensiones administrado por una determinada Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) obtiene una rentabilidad por debajo de una cierta desviación respecto al promedio nacional del sistema, debe entregar recursos de su propio patrimonio al fondo de pensiones para cubrir la mencionada diferencia.

⁸ Por pagarse a más de tres millones de alumnos en lugar de alrededor de diez mil establecimientos, los que de todas formas tendrían que canjear sus cupones.

desaparecería, En el caso de la educación financiada por el Estado, el principal "Estado" está muy lejos de los agentes "trabajadores de la escuela", por lo que debe recurrir al diseño de mecanismos como el sistema de subvenciones o el SNED. Por las limitaciones de estas fórmulas y sus alternativas de control burocrático más tradicionales, el peso del "control" debe moverse hacia quién recibe la prestación del servicio.

El sistema de subvenciones y el SNED configuran un sistema de incentivos que explora formas complementarias de resolución del problema de agencia, pero que operan ambas por la misma vía: utilizan el sistema de financiamiento para asegurar que los objetivos de los agentes coincidan con los del principal. Sin embargo, existe otra vía esencialmente distinta para resolver el problema de agencia que es "aumentar el control". En la literatura especializada, referida a procesos productivos o administrativos estandarizados, esto se logra incrementando el gasto en "supervisión" (*monitoring*), lo que aumenta la probabilidad de detectar las desviaciones respecto a la conducta deseada. Este puede ser una justificación del gasto en inspección, que de hecho en Chile controla la asistencia en los establecimientos y en otros países audita directamente los procesos pedagógicos. Sin embargo, respecto al tema de la educación el "aumento del control" más radical se puede lograr al mover el peso de éste desde el Estado a las familias. De hecho, como vimos en la primera parte, el sistema de subvenciones busca explícitamente eso, al dar a las familias el derecho de elegir establecimiento. Este derecho a elegir es una forma particular de "participación de la sociedad" en temas públicos. La ganancia en *accountability*, del sistema habría sido mucho mayor desde un comienzo si los ciudadanos hubiesen podido organizarse, por ejemplo a través de Centros de Padres y Apoderados, institución que también fue reprimida bajo el régimen que instaló el sistema. Del mismo modo, la transferencia de la administración de los establecimientos a los municipios se habría potenciado si los alcaldes hubiesen "rendido cuentas" a la comunidad local. Respecto a otras formas de participación de la comunidad escolar, existen varias experiencias interesantes en otros países, incluyendo varios latinoamericanos (para un recuento de estas experiencias y un resumen de sus virtudes y defectos ver por ejemplo Winkler y Ferris, 1995).

Esta ha sido otra línea de trabajo de la actual administración. Desde 1994 se ha promovido la constitución de centros de padres y apoderados y centros de alumnos, se han difundido a partir de 1995 los resultados del SINICE y se han establecido los Planes Anuales de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM), que obligan a los municipios a realizar una planificación al menos anual de actividades, ingresos y gastos de las unidades educativas bajo su dependencia. Este último instrumento admite distintos procesos de participación, que pueden incluir al cuerpo de profesores, a los alumnos, a las familias y a distintos componentes de la comunidad local, dependiendo en gran medida del estilo y la conducción del Alcalde o del encargado de la educación municipal. El PADEM puede potenciarse para dar una mayor "voz" a la comunidad escolar permitiendo una mejor adaptación de la oferta escolar a las preferencias y necesidades de las personas. El fomento de la participación en los temas relativos a la educación se justifica por sus virtudes pedagógicas sobre el aprendizaje de cada niño, por mejorar la motivación y autovaloración profesional de los profesores, por contribuir a profundizar la democracia y consolidar un concepto moderno de ciudadanía y por sus efectos positivos sobre la eficacia y eficiencia del sistema escolar. No obstante lo avanzado en esta materia, sin duda aún queda mucho por hacer en un tema sobre el que sólo recientemente parece estarse tomando conciencia.

LA EVOLUCION DEL SISTEMA: 1980-97

La crisis internacional de 1982 afectó profundamente a la economía chilena. El colapso fiscal llevó a un severo ajuste en los sectores sociales, que vieron reducir fuertemente su financiamiento. Entre 1982 (último *peak* histórico) y 1990, el gasto total del sector educación cayó en 30% y la subvención promedio retrocedió en 23% real (Cuadro 1).

Como consecuencia de la introducción del sistema de subvenciones, entre 1980 y 1985 el número de establecimientos particulares subvencionados aumentó en 1016 (parte de los cuales corresponden a una disminución de 134 establecimientos particulares pagados que se habrían pasado al sistema de subvenciones).⁹ Esto es acompañado de un aumento de matrícula de 402 223 alumnos, lo que representa un crecimiento de 93.5%. El crecimiento se estabiliza a partir de 1986, cuando el crecimiento respecto a 1981 alcanza un 112.4%. Hasta esa fecha la caída del agregado de matrícula fiscal y municipal alcanza a 344 320 alumnos (Cuadro 2).

Cuadro 1
Gasto Ministerio de Educación 1982-97
(en millones de pesos promedio 1997)

Año	Gasto Mineduc	Indice Gasto	Gasto en Subvenciones	Matrícula subvencionada	Subv. por alumno mensual
1982	646 542	100	324 038	2 331 434	11 582
1983	599 666	93	285 752	2 391 991	9 955
1984	583 726	90	275 895	2 458 635	9 351
1985	583 148	90	263 259	2 497 528	8 784
1986	530 378	82	298 239	2 529 019	9 827
1987	487 771	75	303 362	2 740 207	9 226
1988	504 710	78	307 511	2 746 922	9 329
1989	492 615	76	303 833	2 709 544	9 345
1990	469 688	73	286 678	2 692 125	8 874
1991	511 120	79	294 897	2 683 137	9 159
1992	578 827	90	327 891	2 728 180	10 016
1993	646 871	100	359 928	2 750 714	10 904
1994	702 094	109	409 367	2 808 823	12 145
1995	810 308	125	497 727	2 891 167	14 346
1996	925 529	143	567 903	2 969 759	15 936
1997	1 032 262	160	634 797	3 073 042	17 214

Fuente: Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto 1997.

Nota: La cifra 1997 corresponde a la Ley de Presupuesto con los reajustes correspondientes en remuneraciones (que incluyen 27 mil millones de pesos por incremento de remuneraciones del profesorado) y subvenciones.

Los presupuestos 1996 y 1997 incluyen recursos en dólares de Estados Unidos correspondiente a "Becas para Docentes en el Exterior".

En el período 1990 a 1996 la matrícula corresponde al promedio anual registrado por el sistema de subvenciones, que difiere de los valores presentados en el cuadro 2 que corresponden a matrícula promedio anual.

⁹ Cuadro 3.11 página 35. Compendio Estadístico 1996, Ministerio de Educación.

En el año 1997 la matrícula se estima en base al crecimiento de las matrículas promedios de los años 1995-1996.

La actualización de los montos es en base a IPC promedios de cada año. El IPC promedio de 1997 se estima en 5.5%.

Cuadro 2
Matrícula escolar por dependencia del establecimiento

Años	Total	Dependencia					
		Fiscal	Fiscal/mun.	Municipal	Particular Subvenc.	Particular Pagado	Corporación
1981	2 841 726		2 215 973		430 232	195 521	
1982	2 819 139	425 518		1 695 038	553 600	144 983	
1983	2 869 435	369 189		1 672 593	643 868	183 785	
1984	2 886 552	341 994		1 626 968	758 842	158 748	
1985	2 963 410	331 110		1 605 185	832 455	194 660	
1986	2 967 864	316 594		1 555 059	913 925	182 286	
1987	2 962 755			1 797 953	910 968	196 200	57 634
1988	2 989 032			1 781 413	939 445	209 758	58 416
1989	2 976 011			1 745 598	954 642	217 737	58 034
1990	2 963 139			1 717 222	960 460	228 205	57 252
1991	2 938 720			1 698 842	949 038	234 442	56 398
1992	2 983 383			1 721 375	963 061	245 585	53 362
1993	3 007 628			1 725 620	973 515	256 700	51 793
1994	3 047 572			1 746 235	985 854	264 615	50 868
1995	3 111 727			1 777 750	1 005 131	282 659	46 187
1996	3 270 614			1 828 022	1 080 412	309 468	52 712

Fuente: Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto 1997.

Nota: Matrícula al 30 de abril de cada año de acuerdo a informes de las Secretarías Regionales Ministeriales.

El número de establecimientos en el sistema se mantuvo prácticamente constante producto de la ausencia de inversión estatal y la falta de incentivos a la inversión privada a partir de 1985 y hasta 1994. Si bien a partir de 1991 el gasto público en infraestructura educacional dirigido hacia el sector municipal creció, en una primera instancia éste se concentró en reparar y reponer el deterioro que se había acumulado durante la década anterior. A partir de 1994 el gobierno entrante declara a la educación su primera prioridad, lo que por una parte mejora el gasto público en infraestructura permitiendo un aumento del número neto de establecimientos municipales en 315, pese a la fusión de algunos rurales y, por otra parte,

un mejoramiento de la subvención, la introducción de la fórmula de financiamiento compartido (que veremos más adelante) y de las expectativas de desarrollo del sistema que se traduce en un incremento de 359 establecimientos particulares subvencionados después de una caída de 57 establecimientos entre 1990 y 1994.

El efecto más visible de la reforma de 1981 es una "privatización" de la matrícula, con una caída de la proporción de los alumnos atendidos desde un 78% en el sector fiscal en 1980 a un 57.9% en el sector municipal en 1990. Desde ese año a la fecha las proporciones se mantienen relativamente estables, habiéndose reducido hacia 1996 la fracción de matrícula atendida en establecimientos municipales a 55.9% del total. Por otra parte, presumiblemente como consecuencia del desarrollo económico, a partir de 1988 la proporción de la matrícula atendida en establecimientos particulares pagados (sin aporte estatal) crece de 7% (cifra similar a la de 1980) a 9.4% en 1996.

En términos de cobertura, la educación chilena había alcanzado el 93.3% en la básica y 49.7% en la media en 1970, producto de una fuerte inversión social durante el período anterior. Hacia 1982, siguiente año censal, la cobertura había crecido a 95.2% en la educación básica y 65% en la educación media. Para 1992, siguiente y último año censal, la educación básica había llegado a una cobertura de 98.2% y la media a un 79.9%. Si bien esto podría considerarse la culminación natural de un proceso histórico y no necesariamente un efecto positivo del sistema de subvenciones, al menos se debe admitir que, pese al deterioro del gasto en educación, el sistema de subvenciones permitió (o no entró) la continuidad del proceso de mejoramiento de cobertura de la educación chilena.

A partir de 1990 el escenario se modifica dramáticamente para el sector. Se inicia un proceso de expansión del gasto, que hacia 1994 permite superar el deterioro acumulado entre 1982 y 1990 y que se acelera a partir de ese año como respuesta al énfasis colocado en el sector por la agenda gubernamental. Entre 1990 y 1997, el gasto total del Ministerio de Educación creció cerca de 120% y el valor de la subvención por alumno aumentó en 94% en términos reales.¹⁰ Cox y González (1998) muestran como el 62.6% del crecimiento del gasto total hasta 1996 va dirigido a subvenciones, incluyendo al menos 11.3% explicado por el mayor gasto derivado de la expansión de matrícula. La mayor parte de ese aumento corresponde al financiamiento necesario para pagar los incrementos de remuneraciones de los docentes que veremos más adelante. Por otra parte, cerca de un 20% del crecimiento total es absorbido por los programas que buscan modificar la precaria situación del sistema subvencionado a inicios de la década, incluyendo los dos programas con financiamiento y asesoría experta del Banco Mundial (MECE básica y MECE media), otros de mejoramiento educativo, asistenciales, de inversión en infraestructura y el aumento de cobertura en la educación preescolar. El levantamiento de los insumos con que funcionaba el sistema escolar fue la principal medida de política educacional con que el gobierno democrático intentó enfrentar la situación crítica en que se encontraba el sistema subvencionado a inicios de la década.

En el mensaje presidencial anual de 1996 (21 de mayo) se anuncia una ambiciosa estrategia para profundizar las reformas iniciadas en 1990. La medida más importante en términos de compromiso de recursos es el tránsito a una jornada completa para todos los escolares entre tercero básico y cuarto medio, en un proceso gradual que debía culminar en el año 2002 para todos los establecimientos subvencionados.¹¹ El compromiso en términos de mayor gasto de esta medida supera los mil quinientos millones de dólares

¹⁰ La "subvención por alumno" presentada en el cuadro 1 corresponde a un promedio de la subvención pagada efectivamente en el sistema, que es la resultante de pagos por alumno que varían de acuerdo al nivel y la modalidad de enseñanza, la ruralidad y la asistencia. Además incluye subvenciones especiales como la de extensión horaria creada transitoriamente en 1995, la de jornada completa a partir de 1997, el reforzamiento educativo a partir de 1995 y el apoyo a grupos diferenciales a partir de 1993. Para mayor detalle puede consultarse González (1996a) o la propia ley de subvenciones.

¹¹ La ley finalmente aprobada (19.532 de noviembre de 1997) permite que los establecimientos de muy alto rendimiento en las pruebas de medición de calidad puedan eximirse de esta obligación. El doble turno se había masificado en la década de los sesenta, como una necesidad para responder a la presión provocada por el rápido crecimiento de cobertura.

durante los cinco años. Para mayores detalles sobre estos anuncios, y su coherencia dentro de una política educacional que ha enfatizado la gradualidad ver PAL (1996) y Cox y González (1998).

REGULACION DE LA PROFESION DOCENTE

El Estatuto Docente

A pesar de no contarse con estadísticas confiables respecto a remuneraciones, las rentas de los docentes pueden haber caído en más de 40% real, a lo que de acuerdo a Montt y Serra (1994) se podría sumar el despido de cerca de un 10% de los docentes del sistema municipal. Esta experiencia traumática queda asociada a la reforma al sistema de financiamiento, lo que, junto a lo ya revisado en la sección II, explicaría porqué una proporción significativa del magisterio habría aspirado a revertir esos cambios a partir de 1990.

Por otra parte, en ese momento las autoridades edilicias no eran personalidades legitimadas ni representativas de la comunidad local. Eran los alcaldes designados por el régimen de facto saliente. Las primeras elecciones municipales ocurrirían recién en 1992. Por lo tanto, el contexto se presentaba especialmente desfavorable para ese sector y de hecho aparecería como el grupo menos favorecido por la política educacional hasta 1994, lo que podría haber sido compensado con medidas que fueron aumentando la capacidad financiera de los municipios en general.

En términos muy sintéticos, la ley 19.070 de 1991 reemplaza para los docentes el Código del Trabajo, que rige las relaciones laborales de todas las empresas, por un régimen especial conocido como el "Estatuto Docente", que establece una regulación nacional de sus condiciones de empleo (como jornadas de trabajo y régimen de vacaciones) y en el caso municipal una estructura común y mejorada de remuneraciones, bonificaciones al perfeccionamiento, la experiencia profesional y el desempeño en condiciones difíciles, e inamovilidad, de hecho, en el puesto de trabajo.

Las remuneraciones fijadas por ley y las rigideces en la gestión de personal afectaron fundamentalmente al sector municipal reduciendo fuertemente sus posibilidades de competir con el sector particular subvencionado. Por una parte, el Estatuto hace prácticamente imposible ajustar la planta docente a las fluctuaciones de matrícula y, por tanto, al monto de los recursos percibidos. Aun cuando puedan considerarse razonables ciertas condiciones especiales de trabajo introducidas con el Estatuto, las disposiciones relativas al contrato de trabajo significaron de hecho, en el caso del sector municipal, inamovilidad en el puesto de trabajo (no sólo imposibilidad de despedir sino incluso de trasladar de una escuela a otra), lo que no existía en ningún sector de la actividad económica. Por otra parte, la construcción de una escala de remuneraciones basada en un piso y asignaciones vinculadas fundamentalmente a antigüedad (experiencia y perfeccionamiento pueden llegar a un 140% del piso), buscaban homogeneizar a escala nacional las remuneraciones de los profesores, a partir de la tradición que los diferenciales de salarios sólo podían obedecer a la diferencia en los años de servicio de los funcionarios. Esto negaba por cierto la posibilidad que pudiesen operar lógicas de mercado, donde las diferencias de remuneraciones se relacionan con productividad (capacidades, desempeño, etc.) o escasez relativa.

En la práctica, la ley 19.070 generó obligaciones de remuneraciones desproporcionadas en algunos municipios con exceso de profesores o con profesores más antiguos. Para financiar esta diversidad de obligaciones la misma ley creó el Fondo de Recursos Complementarios, que fue la primera distorsión importante al mecanismo de subvenciones, ya que en el caso del sector municipal no era entregado por la cantidad de servicio prestado sino en función de los costos relativos de salarios correspondientes a la "dotación docente" (número de horas de docencia contratadas) de 1992. Aunque al sector particular sólo se le aplicó la obligación de pagar la "renta básica mínima nacional" y no el resto de las asignaciones, se le transfirieron recursos equivalentes de acuerdo a la proporción que representaba el total del Fondo de Recursos Complementarios transferido al sector municipal respecto del gasto total de subvenciones.

La ley estableció que el Fondo de Recursos Complementarios se extinguiría en marzo de 1996, en el entendido que en ese período los municipios ajustarían sus dotaciones a sus reales necesidades. Sin embargo, el ajuste si los costos superaban a los ingresos no era posible ni vía precios, ya que las remuneraciones estaban fijadas por ley, ni vía cantidad, ya que había inamovilidad y lejos de reducirse, las dotaciones se expandieron.¹² El acuerdo sobre remuneraciones entre Ministerio y Colegio de Profesores de 1993 vino a agravar la situación financiera de los municipios con exceso de gastos. Las dramáticas dificultades financieras en el sector municipal, la legitimidad de las autoridades edilicias electas por la comunidad y la revalorización del sector y de la descentralización justificaron el cambio de orientación registrado a partir de fines de 1994.

Ajustes al Estatuto Docente

La necesidad de hacer más flexibles las normas sobre movilidad de la planta docente para una mejor gestión local, refrendado por la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1995), unido al esfuerzo de la política gubernamental por introducir innovaciones que ligaran la remuneración con el desempeño individual inspiran las leyes 19.410 y 19.398, que modifican el Estatuto Docente y establecen una forma distinta de reajuste de remuneraciones.

Con esta ley se puso término al empleo vitalicio al permitirse los ajustes de dotación en el marco del ya mencionado PADEM. En ese mismo marco, también se establece la posibilidad de trasladar profesores dentro de la misma comuna, de racionalizar cursos e incluso fusionar escuelas y el primer incremento importante de subvenciones (desde la creación del sistema) no dirigido directamente a remuneraciones. Adicionalmente, en lugar de reforzar la estructura basada en antigüedad consagrada en el Estatuto Docente de 1991, el acuerdo de remuneraciones que puso fin al conflicto planteado entre el Colegio de Profesores y el Ministerio de Educación en 1994, marcó un incremento adicional de la subvención que fue entregado como un bono a los profesores. El monto de este bono era variable, ya que era función inversa del eventual exceso de dotación del establecimiento en el caso del sector particular o del municipio en el caso del sector público. En ese sentido puede asimilarse a un bono de productividad física. Asimismo, se creó un concepto de ingreso mínimo y el ya mencionado incentivo asociado al SNED.¹³

Como consecuencia del reajuste establecido en 1995, el incremento gradual otorgado por el Estatuto, la Unidad de Mejoramiento Profesional acordada en 1993, los reajustes del sector público aplicables a las remuneraciones docentes a partir del Estatuto y el acuerdo alcanzado a fines de 1996, las remuneraciones reales promedio de los profesores se han duplicado entre 1990 y 1997, alcanzando actualmente cerca de \$ 300 000 brutos (casi US\$ 750) por una jornada de 30 horas. Esto puede contrastarse con un deterioro estimado en cerca de 40% durante la década anterior. El ingreso mínimo por hora del sector subvencionado, por su parte, ha crecido desde 1990 en más de cuatro veces en términos reales, alcanzando a mediados de 1997, \$ 184 000 por una jornada de 30 horas.

La evaluación de los cambios en las normas que regulan el contrato laboral introducidos en 1995 está aún pendiente ya que hasta noviembre de 1997 han operado programas especiales de retiro voluntario y jubilaciones que han permitido la salida de los docentes más antiguos y debido al Estatuto, más caros. En régimen, las posibilidades de ajustar la dotación docente han quedado restringidas a un único momento dentro del año, donde además todo cambio debe fundamentarse en criterios técnicos que deberían reflejar

¹² Mientras la matrícula del sector municipal crecía menos de 1 % entre 1990 y 1993, las dotaciones lo hacían en casi 10%.

¹³ Esta característica es crucial para sus posibilidades de éxito, ya que la literatura reciente sobre incentivos indica que los premios de este tipo son muy superiores a los bonos individuales cuando la información es imperfecta y el trabajo en equipo es importante.

una mayor racionalidad en la gestión y cambios en la matrícula escolar. Asimismo, son pocas las experiencias conocidas de evaluación del desempeño individual de los docentes, y sólo este año es posible aplicar las calificaciones contempladas en el Estatuto Docente, -evaluación a la que se ha opuesto sistemáticamente el Colegio de Profesores-, de acuerdo a un reglamento que tiene problemas similares a los que presenta la normativa aplicada actualmente al sector público.

FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

Situación actual

A partir de fines de 1993 se modificaron las normas de cobro a las familias en el sistema escolar subvencionado, normas que hasta entonces establecían descuentos tan onerosos que de hecho desincentivaban estos aportes. El nuevo sistema de financiamiento compartido quedó abierto a todo el sistema subvencionado con excepción de la educación básica municipal. La ley estableció una tabla de descuento de la subvención fiscal que varía por tramos en función del nivel de cobro,¹⁴ hasta el límite de 4 USE (Unidad de Subvención Educacional) mensuales (aproximadamente US\$ 80) en que el establecimiento debe abandonar el sistema subvencionado para convertirse en particular pagado, sin aporte fiscal. En 1994 el financiamiento compartido significó recaudar casi US\$ 50 millones para los establecimientos adscritos al sistema; en 1995 cerca de US\$ 65 millones; en 1996 US\$ 90 millones (equivalentes aproximadamente a 6.4% del total del gasto en subvenciones de ese año), proyectándose para 1997 alrededor de US\$ 110 millones. En este último año, los establecimientos en financiamiento compartido representan un 27% de la matrícula subvencionada (824 mil alumnos).

Cuadro 3
Evolución financiamiento compartido

	1993	1994	1995	1996	1997
Total Matrícula	142 732	534 261	672 334	745 289	824 327
Municipal	0	17 787	40 008	48 315	64 526
Particular Subv	142 732	516 474	632 326	696 974	759 801
Monto Recaudado					
Total	5 945	19 303	26 228	36 250	44 385
Municipal	0	269	581	707	940
Particular Subv	5 945	19 034	25 647	35 543	43 445

Fuente: Oficina de Pago de Subvenciones, Departamento de Administración General, Ministerio de Educación.

Nota: La cifra para 1997 es estimada sobre la base del proceso de subvenciones de abril.

¹⁴ Antes de 1993 el Estado descontaba 40% de las contribuciones voluntarias a escuelas privadas subvencionadas. Después de 1993, se permite cobrar sin descuentos hasta 0,5 USE (Unidad de Subvención Educacional), algo menos de 12 dólares en 1997. Posteriormente se descuenta un 10% por cobros entre 0,5 y 1 USE, 20% por cobros entre 1 y 2 USE y 35% por la fracción de cobro entre 2 y 4 USE. El descuento es ahorro fiscal.

Aunque promovido por el Ejecutivo, el sistema de financiamiento compartido ha sido criticado por una importante sección 'transversal' de la coalición gobernante. Esto se debe en parte a que fue aprobado a cambio de la reforma tributaria de 1993, lo que habría impedido el amplio debate sobre el tema que esos sectores en su momento demandaron.¹⁵ La aprehensión respecto a la medida se basa en que tiene el riesgo de fomentar dinámicas de segmentación y de segregación social del sistema escolar subvencionado por el Estado, lo que atentaría contra criterios de equidad. Si bien no existe evidencia cuantitativa sistemática respecto a la actual importancia de los efectos aludidos, que podrían ser reforzados además por la mencionada competencia-S, (en un contexto en que se está haciendo énfasis en los resultados del sistema, a través de su difusión pública y de incentivos basados en ellos), hay al menos denuncias de este tipo de conductas en las comunas de rápido crecimiento de población, las que debido a fallas de coordinación en la planificación urbana presentan problemas de exceso de demanda por servicios educacionales. Esto reflejaría un ajuste de precio más rápido que el ajuste de cantidad, que estaría actuando como mecanismo de "racionamiento" del exceso de demanda. En ausencia del financiamiento compartido los establecimientos con exceso de demanda tendrían que recurrir a otros mecanismos para asignar los cupos menores que los requerimientos. No está claro por consiguiente si esta evidencia circunstancial muestra los efectos del sistema de financiamiento compartido en sí o más bien los problemas de la planificación del crecimiento urbano.

La pregunta abierta es si los costos de equidad que puede generar el financiamiento compartido, son o no compensados por los beneficios en términos de mayores recursos aportados al sistema. Estos eventuales costos plantean en todo caso la necesidad de mecanismos que neutralicen la posible segregación. Este es el objetivo de los cambios introducidos en la ley de jornada escolar completa, donde se creó un fondo de becas en cada establecimiento, creciente con el nivel de cobro, y que se alimenta tanto de recursos del sostenedor como de una disminución de los descuentos fiscales, los que quedan afectos a ser utilizados en becas totales o parciales para los estudiantes provenientes de familias de menores recursos. Muchos colegios de Iglesia ya han estado operando con sistemas de becas de este tipo por razones valóricas, por lo que la FIDE (organización que agrupa a una gran proporción de estas instituciones) ha manifestado su respaldo a la iniciativa.

El Fondo de becas opera en cada establecimiento¹⁶ y se establece con dos fuentes de recursos. En primer lugar recursos fiscales, surgidos de una disminución de los descuentos: 100% del descuento practicado a la subvención por cobros entre 0,5 y 1 USE (no había descuentos por cobros inferiores a 0.5 USE, por lo que la entrega de recursos fiscales habría significado traspasar a estos establecimientos más recursos públicos que los entregados a los establecimientos gratuitos); 50% del descuento por cobros entre 1 y 2 USE; y 20% por cobros entre 2 y 4 USE. En segundo lugar, con recursos provenientes del cobro practicado a los padres y apoderados, que corresponderán a un 5% si el cobro no excede de 1 USE, 7% de lo que excede de 1 USE y hasta 2 USE, y 10% de lo que exceda de 2 USE y hasta 4 USE.

Además de lo anterior, la mencionada ley estableció que el sostenedor adscrito a financiamiento compartido deberá informar a la comunidad escolar, además del valor del cobro para el año siguiente, un máximo de reajuste para los siguientes dos años. Esto parte de la base que la relación entre el establecimiento y las familias es de largo plazo y reconoce los costos para los alumnos del cambio de establecimiento, eliminando la posibilidad de modificaciones sustantivas y no previstas en los cobros, que hubiesen podido obligar al retiro repentino de alumnos del establecimiento.

¹⁵ Algo similar ocurrió con la ley de donaciones con fines educacionales, la que ha tenido bastante menos impacto (cerca de US\$ 5 millones desde su aprobación). Existe un pre-acuerdo del Ejecutivo con la Confederación de la Producción y el Comercio en orden a hacer más operativa esta ley, pero que no cuenta con apoyo suficiente entre los legisladores oficialistas que se oponen a aumentar las franquicias tributarias.

¹⁶ La alternativa de una fórmula comunal fue descartada por ser el Municipio, gestor natural de un sistema de este tipo, parte interesada al ser administrador de algunos establecimientos.

Perspectivas a futuro

La argumentación de las organizaciones que defienden el sistema de financiamiento compartido es que hasta el año 1993, sólo un 8% de los estudiantes del país pagaban por su educación. La proporción se ha elevado a un 32%. Gran parte de estas familias podrían haber contribuido con anterioridad, pero estaban privadas de hacerlo por lo oneroso que era el descuento de la subvención fiscal. En la medida que una buena parte de esas familias corresponde a los estratos de mayores ingresos, la conveniencia de la situación anterior era al menos susceptible de ser debatida. Claramente la ley de financiamiento compartido de 1993 se funda en que no había razón para mantener esa situación. Sin embargo, la política actual no sólo tiene efectos colaterales "no deseados" sino que no es la única forma de corregir este problema. Por ejemplo, una solución más directa requeriría que el subsidio fiscal fuese decreciente en función del ingreso de cada familia -y por consiguiente que el subsidio se entregase por familia. Sin embargo, esto requiere un sistema de acreditación y tiene asociados otros costos administrativos que hacen difícil su puesta en práctica, a menos que se logre una coordinación de las políticas sociales que aproveche economías de escala en el análisis de la familia como unidad objeto de estas políticas y cuya situación determine el valor de las distintas transferencias sociales. El diseño debería además cuidar de no afectar los incentivos a declarar ingresos o percibirlos por vías formales. Se ha planteado además que en el caso de la educación el cambio a un sistema en que la transferencia la reciben efectivamente las familias antes de llegar al establecimiento educacional, favorecerá la percepción psicológica de un "consumidor" con derecho a exigir calidad del producto.

Lo anterior representaría un cambio de envergadura mayor en el sistema de financiamiento y por lo tanto una decisión de ese tipo no es previsible en el mediano plazo, y más allá de un acabado diseño y análisis de costos y beneficios, requeriría de experimentos piloto que permitieran evaluar las distintas alternativas. Algo más viable en el corto plazo es incentivar, al interior de los establecimientos educacionales adscritos a financiamiento compartido, a los sostenedores a mantener a los estudiantes de menores ingresos relativos los que pueden tener problemas para el pago del arancel, que fue la opción elegida por el Ejecutivo en la ley 19.532 del 17 de noviembre de 1997.

SINTESIS Y CONCLUSIONES

En términos del financiamiento y la gestión del sistema escolar Chile ha sido probablemente el país que ha experimentado cambios más profundos en las últimas dos décadas. Enfrentados a problemas semejantes, otras naciones y Estados están planteándose en la actualidad cambios similares. Estas intenciones deberán superar resistencias ideológicas y corporativas, las que se mantendrán vigentes, aunque con mayor contrapeso, después de realizados los cambios. De hecho estas mismas fuerzas, potenciadas por la crisis financiera del sector y la asociación de la reforma a esa crisis y a la gestión de un régimen de facto que acababa de ser derrotado en las urnas, operaron con relativa fuerza en Chile a inicios de la década, consiguiendo la aprobación de la ley 19.070, Estatuto Docente.

Las ventajas asociadas al cambio radical efectuado en Chile son enormes. Sin embargo, los problemas que genera también lo son. Es por ello que para su éxito el movimiento hacia un sistema de subsidio a la demanda requiere algunos refinamientos, que deben responder a:

- Los incentivos a competir por variables distintas de la calidad del servicio en sí, especialmente excluyendo alumnos de más bajo rendimiento real o potencial;
- Las diferencias de costo medio por alumno por razones distintas a la eficiencia y las limitaciones de la competencia, ambas especialmente respecto a zonas rurales;
- Los problemas de información y racionalidad con que las familias tomarán sus decisiones respecto al establecimiento educacional;

- Los costos, especialmente psicológicos en los alumnos, asociados al cambio de establecimiento y al deterioro paulatino que antecede al cierre de los establecimientos de más baja calidad.

Estos problemas son inherentes a un sistema que se organice en torno al mejoramiento de resultados, independientemente de las formas de financiamiento, propiedad y regulación laboral que predominen en éste. Sin embargo, la institucionalidad creada en Chile era especialmente apropiada para lograr el objetivo perseguido (maximizar calidad):

- Diversidad de actores: privados con y sin fines de lucro y públicos, pero locales, cercanos a los problemas concretos de las personas y con restricciones presupuestarias adecuadamente internalizadas;
- Ausencia de barreras de entrada al sistema, más allá del cumplimiento de reglas homogéneas y estables y las necesarias para permitir la provisión eficiente del servicio en zonas rurales;
- Existencia de un sistema de evaluación de calidad.

Los problemas generados por el sistema de subsidio a la demanda fueron abordados especialmente a partir de 1994, cuando también se debió enfrentar las rigideces laborales introducidas en 1991, que habían precipitado al sistema municipal hacia una profunda crisis. De las soluciones actualmente en operación hemos destacado dos:

- El SNED, que coloca importantes exigencias sobre los actuales mecanismos de medición de logro y que aspira a proveer información respecto al valor agregado por el establecimiento educacional, eliminando los incentivos a competir por factores diferentes a la calidad de la enseñanza.
- El PADEM, que pretende mejorar la gestión local mediante procesos de planificación y una gestión más flexible, potenciando el rol del municipio como gobierno local, articulando las necesidades de los ciudadanos con la oferta escolar.

Dos líneas de trabajo que deben perfeccionarse a futuro incluyen el mejoramiento de la regulación del sistema escolar y el incentivo de la participación social. Ambas líneas de trabajo son claves para lograr dos objetivos íntimamente relacionados: un mejor acomodo de la oferta de educación a las necesidades de las personas; y un mayor respaldo a los ciudadanos (que el sistema de subvenciones ya dotó de los derechos inherentes a los "consumidores") en la defensa del "derecho a la educación".

REFERENCIAS

- AEDO, C. 1996. "Calidad de la educación y elementos de mercado", en Enersis (ed.) *Educación en Chile: Un desafío de Calidad*, Antártica, Santiago.
- COMISION NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EDUCACION. 1995. *Los Desafíos de la Educación Chilena frente al Siglo XXI*, Editorial Universitaria, Santiago.
- Cox, C. Y P. GONZÁLEZ. 1998. "Educación: De programas de mejoramiento a reforma", en René Cortázar y Joaquín Vial (ed.) *Construyendo opciones: Propuestas para hacer frente al desencanto con el modelo económico chileno* ", Dolmen Ediciones, Santiago.
- FRIEDMAN, M. 1962. *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press.
- FULLER, B. Y P. CLARKE. 1994. "Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy", *Review of Educational Research*, Spring, Vol. 64, N° 1, pp. 119-157.
- GLENNERSTER, H. 1993. The Economies of Education: Changing Fortunes, en Nicholas Barr y David Whyne (ed.) *Current Issues in The Economics of Welfare*, The Macmillan Press: Hong Kong.
- GONZÁLEZ, L.E. Y O. ESPINOZA. 1993. "La experiencia de desconcentración y descentralización educacional: 1974-8T", mimeo MINEDUC.
- GONZÁLEZ, P. 1996a. "La Gestión financiera de unidades educativas bajo el régimen de subvenciones imperante en Chile", en Serie *Estudios Municipales N° 7*, pp.195-216.
- _. 1996b. "Normativa y Política Laboral en Chile", en Colección Estudios CIEPLAN N° 43, septiembre, pp. 49-100.
- HIRSCHMAN, A.O. 1973. *Exit , Voice and LoYalty*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- ISRAEL, A. 1997. A Guide for the perplexed: institutional aspects of social programs, N° SOC 96-105, Washington.
- JOHNES, G. 1993. *The Economics of Education*, The Macmillan Press, Hong Kong.
- MEDLIN, C.A. 1996. "Applying Economic Lo-lic to Education Finance: Chile's Experiment with the per-student subsidy", CEPAL, Santiago.
- MIZALA, A. Y P. ROMAGUERA. 1997. "Informe final: Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño Docente", Mineduc, Santiago, Chile.
- MONTT, P. Y P. SERRA. 1994. "La Descentralización Educativa en Chile: El Traspaso de la Educación a los Municipios", Documento de Trabajo N° 3, ILPES, Santiago, abril.
- P.I.I.E. 1984. *Las Transformaciones Educativas bajo el Régimen Militar*, Santiago, vol. 1, Cap. 2.
- WINKLER, D.R. Y J. FERRIS. 1995. Decentralization in Education: Participation in the Management of Schools at the Local Level, Paper presented at the Seminar on Decentralization and Local School Management, Santo Domingo, Dominican Republic, marzo.



Información disponible en el sitio ARCHIVO CHILE, Web del Centro Estudios "Miguel Enríquez", CEME:

<http://www.archivochile.com>

Si tienes documentación o información relacionada con este tema u otros del sitio, agradecemos la envíes para publicarla. (Documentos, testimonios, discursos, declaraciones, tesis, relatos caídos, información prensa, actividades de organizaciones sociales, fotos, afiches, grabaciones, etc.)

Envía a: archivochileceme@yahoo.com

NOTA: El portal del CEME es un archivo histórico, social y político básicamente de Chile. No persigue ningún fin de lucro. La versión electrónica de documentos se provee únicamente con fines de información y preferentemente educativo culturales. Cualquier reproducción destinada a otros fines deberá obtener los permisos que correspondan, porque los documentos incluidos en el portal son de propiedad intelectual de sus autores o editores. Los contenidos de cada fuente, son de responsabilidad de sus respectivos autores.