

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1669
16 de agosto de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

APLICACIÓN DE LA LÓGICA ECONÓMICA AL FINANCIAMIENTO DE LA
ENSEÑANZA: LA EXPERIENCIA DE CHILE CON EL SUBSIDIO
POR ESTUDIANTE

Este documento fue preparado por la señorita Carol Ann Medlin, consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Una versión preliminar circuló con la signatura DS/7 en calidad de documento de sala en el Seminario-taller "Asignación de recursos para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa", realizado en CEPAL el 10 de enero de 1996. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

96-8-754

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Resumen	v
INTRODUCCIÓN	1
I. LA EXPERIENCIA CHILENA EN POLÍTICA DE SUBSIDIO POR ESTUDIANTE: UNA VISIÓN DE CONTEXTO	2
1. Antecedentes históricos	3
2. Conclusiones de la investigación inicial	7
II. EXTRAPOLANDO A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CHILENA	11
1. Limitaciones de la analogía del mercado	11
2. Impacto probable de la política de subsidio por estudiante	16
III. CONCLUSIÓN: COMPENSACIONES ENTRE CALIDAD Y EQUIDAD ACADÉMICAS	19
BIBLIOGRAFÍA	20

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1	:	MATRÍCULA ESCOLAR SEGÚN EL TIPO DE ESTABLECIMIENTO (Miles de estudiantes)	5
Cuadro 2	:	PROMEDIO DE LOS RESULTADOS COMBINADOS DE LA PRUEBA SIMCE EN ESPAÑOL Y MATEMÁTICAS (4º año básico)	8
Cuadro 3	:	RESULTADOS DE LA PRUEBA SIMCE POR NIVEL SOCIOECONÓMICO Y TIPO DE ESCUELA (1993)	8
Cuadro 4	:	RESULTADOS DE LA PRUEBA SIMCE PARA ESTUDIANTES DE BAJOS INGRESOS (1993)	10

Resumen

El presente documento evalúa, tanto desde el punto de vista empírico como teórico, la aplicación de una política de educación pública que recurre centralmente a un mecanismo de mercado, cual es el subsidio por estudiante. A partir del caso chileno, donde dicha política se encuentra en ejecución desde comienzos de la década de los 80, se considera el impacto, tanto efectivo como potencial, que el subsidio a la demanda puede ejercer en distintos aspectos ligados a la calidad y equidad de la educación. La cuestión principal es discernir si realmente este mecanismo de mercado hace que las escuelas reduzcan costos y mejoren la calidad de su oferta, con las consiguientes ganancias en eficiencia y eficacia para el conjunto del sistema educativo. Al respecto, el documento ofrece una serie de argumentaciones en pro y en contra, así como también los coloca a la luz de la práctica del caso chileno. En la primera sección se presenta una visión general de la experiencia chilena en materia de reforma educativa. En la segunda sección se destacan aquellos aspectos de la experiencia de la reforma educativa en Chile que no parecen reductibles a la dinámica del mercado. Por último, en la conclusión se formulan algunas reflexiones sobre posibles tensiones que se producen en un sistema de educación pública entre objetivos de excelencia académica y de equidad.

INTRODUCCIÓN 1/

Chile es uno de los pocos países del mundo que apoyó decididamente el subsidio por estudiante como principal instrumento de política en el financiamiento de la enseñanza primaria y secundaria. Aunque Milton Friedman fue el primero en elaborar la idea del subsidio por estudiante en un ensayo de 1956 relativo a la reforma escolar, 2/ la mayoría de los expertos en educación de la época consideraron la propuesta como un ejemplo de cuán alejados estaban los economistas de las realidades propias de la implementación de las políticas. Sin embargo, funcionarios del gobierno de Chile dieron inicio, en 1979, a una transformación radical del sistema educativo del país basándose principalmente en la propuesta original de Friedman. Actualmente —casi dos décadas después— la experiencia de Chile es pregonada como modelo de una reforma educativa exitosa, y los asesores del Banco Mundial y de otros organismos internacionales recomiendan cada vez más el subsidio por estudiante como instrumento de política predilecto para el financiamiento estatal de las escuelas primarias y secundarias.

Los partidarios del subsidio por estudiante sostienen que dicho instrumento permite que el mercado incida positivamente en la educación, creando incentivos para mejorar la calidad y bajar los costos al obligar a las escuelas a competir entre sí para obtener estudiantes; al actuar de esta manera, también contribuiría a captar los escasos recursos públicos. Afirman asimismo que, contrariamente a lo que sucede en un sistema monopólico de educación pública, los niños ya estarían "cautivos" del distrito escolar que ejerce jurisdicción en el barrio donde viven. Por el contrario, los fondos públicos "seguirían al estudiante" hasta la escuela que elijan sus progenitores. El gobierno central utilizaría el mecanismo del subsidio para reembolsar a las escuelas —administradas por el sector público o privado— mediante algún tipo de multiplicador del número de estudiantes que asistan a su establecimiento. Este multiplicador debería reflejar el costo medio estimado requerido para formar a un niño en cada tipo de escuela: jardín infantil, primaria, secundaria, ocupacional y educación especial.

La teoría económica postula que al obrar como consumidores en el mercado, los padres tendrían el derecho de elegir entre distintas escuelas aquélla que, conforme a su criterio, satisface mejor las necesidades académicas específicas de sus hijos. Las escuelas, en tanto que empresas, tendrían un incentivo financiero directo para responder a las exigencias de los padres, puesto que sus ingresos se

1/ La autora agradece a la División de Desarrollo Social de la CEPAL su generoso apoyo institucional durante la investigación que permitió este artículo, y agradece a Fulbright por su apoyo financiero. También agradece especialmente a Henry Brady, Ernesto Cohen, David Collier, John Durston y Consuelo Espinosa por sus muy oportunas sugerencias a los borradores previos. Finalmente agradece a Carrie Timko, quien prestó su resuelto apoyo en diversos momentos críticos durante la producción de este artículo.

2/ Publicado posteriormente en el libro Capitalism and Freedom (Friedman, 1962). Friedman y otros se refieren a este método como un "sistema de comprobantes". Sin embargo, no es necesario distribuir realmente los comprobantes para que las personas trabajen eficientemente. En el caso de Chile, la repercusión fiscal en las escuelas es la misma, puesto que el subsidio estatal "acompaña al niño" a la escuela a la que asiste.

determinarían exclusivamente de acuerdo con su habilidad para atraer y retener estudiantes en su programa académico. Sin embargo, los defensores del plan señalan que las escuelas tendrían que contar con considerable autonomía sobre sus propios presupuestos si se desea que la estructura de incentivos funcione eficientemente. Sólo entonces podría preverse que las escuelas fijen las prioridades presupuestarias y los programas académicos en respuesta a las señales que envía el mercado, equilibrando así la competencia entre la demanda de recursos (salarios, gastos de funcionamiento, suministros y reparación de edificios) con las preferencias manifestadas por los padres en la selección del establecimiento escolar que consideran idóneo para sus hijos.

La experiencia de Chile con el subsidio por estudiante se menciona a menudo para argumentar que la competencia estimulada con un instrumento normativo motivará a las escuelas a mejorar la calidad de la educación y a abaratar costos. La validez de esta afirmación se evalúa en este trabajo mediante el examen de varios estudios importantes que analizan la reforma de la educación en Chile. Las conclusiones indican que las motivaciones para remitir el funcionamiento del sistema educativo a la dinámica de mercado competitivo pueden estar mal fundamentadas. El mecanismo del subsidio no siempre produce los resultados previstos por los partidarios de las políticas y puede generar, irónicamente, ciertos efectos a los que la teoría económica resta importancia o pasa por alto. Lo que se deduce claramente es que los funcionarios gubernamentales deben ponderar de manera cuidadosa y realista las ventajas y desventajas que implica privilegiar el subsidio por estudiante como medio principal de financiamiento de la educación primaria y secundaria.

El artículo que sigue se organiza del siguiente modo. En la primera sección se presenta una visión general de la experiencia chilena en materia de reforma educativa. Partiendo de una reseña histórica, nos concentramos luego en uno de los estudios más conocidos en cuanto a evaluación de los efectos de la reforma. Allí se muestra que existe poca evidencia para argumentar que la aplicación del subsidio por estudiante en Chile efectivamente ha obligado a las escuelas a competir en aras de mejorar la calidad de la educación y economizar costos. En la segunda sección se destacan aquellos aspectos de la experiencia de la reforma educativa en Chile que no parecen reductibles a la dinámica del mercado. Debido a las limitaciones de la teoría económica para revelar aspectos que son esenciales al funcionamiento del sistema educativo, la teoría —por lo menos en su forma más burda— es incapaz de describir ni prever las repercusiones de la reforma política en el sistema educativo chileno. Sin embargo, dado nuestro conocimiento sobre cómo funciona, podemos especular acerca de los efectos que el subsidio por estudiante producen sobre las políticas. Esto último ocupa el final de la segunda parte del presente trabajo. Por último, en la conclusión se formulan algunas reflexiones sobre posibles tensiones que se producen en un sistema de educación pública entre objetivos de excelencia académica y de equidad.

I. LA EXPERIENCIA CHILENA EN POLÍTICA DE SUBSIDIO POR ESTUDIANTE: UNA VISIÓN DE CONTEXTO

El objetivo general de la política de subsidio, según lo manifestaron los mentores de la reforma educativa chilena a fines de los años 70, era crear un sistema de financiamiento estatal que obligara a los administradores públicos ^{3/} y privados de las escuelas a competir "en condiciones de igualdad" (Matte y Sancho, 1991). Se argumentó al respecto que tanto los proveedores públicos como privados reunían

^{3/} En adelante referidos como escuelas municipalizadas en el presente trabajo.

las condiciones requeridas para recibir igual monto de subsidio estatal por cada estudiante que asistiera a sus establecimientos. Sin embargo, debido a las grandes dificultades a que se enfrentaron los funcionarios gubernamentales en el proceso de aplicar el plan de reforma (que se describe a continuación), la política real de financiamiento que se ha dado en Chile sigue dos cursos distintos: en primer lugar, el subsidio al cual pueden acogerse las escuelas municipalizadas y privadas donde, como se ha dicho, el monto para cada establecimiento se determina multiplicando el costo estimado medio de la escolaridad por el número de estudiantes que asisten a la escuela; y en segundo lugar los recursos suplementarios asignados por el gobierno central, que solamente las escuelas municipalizadas pueden solicitar, incluidos los fondos canalizados a través de las municipalidades para complementar los sueldos de los maestros y proporcionar asistencia técnica a las escuelas que prestan servicio a una población estudiantil desfavorecida.

Buena parte de la controversia política en torno a la evaluación de las reformas ha surgido porque persisten estas dos corrientes distintas de financiamiento. Concretamente, se ha suscitado un agrio debate porque los estudiantes matriculados en escuelas municipalizadas revelan un desempeño académico más deficiente que aquéllos que asisten a escuelas privadas subvencionadas. Estas últimas funcionan con menos personal administrativo, un número promedio mayor de alumnos por aula y sueldos inferiores para los maestros en comparación con los de las escuelas municipalizadas; sin embargo, sus estudiantes siempre obtienen mejores resultados en las pruebas nacionales estandarizadas (SIMCE). Los analistas políticos coinciden generalmente en que los resultados sorprendidos de las escuelas privadas subvencionadas —mayor nivel de calidad académica y menores gastos de funcionamiento que las escuelas municipalizadas— han sido consecuencia de la competencia provocada por el mecanismo del subsidio por estudiante. Además, se afirma con frecuencia que el desempeño deficiente de las escuelas municipalizadas, con mayor costo para el sector público y menores rendimientos por alumno, se debe a que no se han visto obligadas a competir por financiamiento como lo hacen las escuelas privadas subvencionadas y cuentan, por lo tanto, con escasos incentivos para elevar los niveles académicos.

Presentamos a continuación un examen histórico de la experiencia de Chile en la aplicación del subsidio por estudiante. Luego evaluamos los argumentos que habitualmente se esgrimen para explicar por qué las escuelas privadas subvencionadas muestran un desempeño superior en comparación con las escuelas públicas municipalizadas. En base a ello, esta sección concluye que las diferencias en los resultados de las pruebas SIMCE entre estudiantes que asisten a los dos tipos de escuelas **no** se deben a diferencias de calidad derivadas de la competencia. Estas diferencias de resultados obedecen, más bien, a los siguientes factores: a) un sesgo selectivo dado el requisito de examen de admisión que ponen las escuelas privadas subvencionadas y b) efectos de socialización, vale decir, efectos positivos sobre el aprendizaje que se dan cuando alumnos inteligentes y motivados, y con motivaciones similares, estudian en la misma aula.

1. Antecedentes históricos

En 1979 se iniciaron transformaciones radicales del sistema educativo del país por parte de dirigentes de gobierno. Una característica decisiva de tales reformas fue el cambio respecto de la forma de financiar el sistema de educación pública del país. Al igual que otros sistemas escolares en América Latina, el sistema chileno había estado muy centralizado antes de las reformas, tanto respecto de la recaudación como de la distribución de los fondos estatales disponibles para la educación. El Ministerio de Educación en Santiago recibía una asignación inicial de recursos, obtenidos de los ingresos tributarios generales, que luego distribuía a todo el sistema escolar. Los presupuestos escolares se pormenorizaban centralmente y

se especificaba el monto justo que cada escuela gastaría en administración, gastos de funcionamiento y suministros en general. Incluso los sueldos percibidos por los profesores de todo el país se pagaban desde Santiago, y sus niveles se establecían a escala nacional mediante un proceso de negociación que se efectuaba entre representantes del sindicato de maestros, funcionarios del Ministerio y otras autoridades gubernamentales.

El nuevo sistema prescribió que los ingresos públicos asignados a cada establecimiento se determinarían exclusivamente según el número de estudiantes que asistiera al mismo. Aunque el monto del subsidio debía variar según el tipo de establecimiento escolar (jardín infantil, educación primaria, secundaria, ocupacional, especial), su valor se calculó de tal modo que reflejara el costo estimado promedio de la educación pública. En el mejor de los casos, cada escuela sería responsable de fijar sus propias prioridades presupuestarias y equilibrar la competencia por la demanda de recursos con las necesidades de su propio estudiantado.

La elección de los padres debía desempeñar un papel clave para provocar la competencia entre las escuelas. Se preveía que sus decisiones individuales respecto de dónde enviar a sus hijos obligarían a las escuelas a bajar costos y, al mismo tiempo, lograr mejoras cualitativas para alcanzar mayor excelencia académica. Incluso la prueba nacional para medir la calidad de la educación —llamada SIMCE—, fue concebida y aplicada, entre otras cosas, para ayudar a los padres a evaluar y comparar la calidad de las escuelas disponibles para recibir a sus hijos.

Dos tipos de escuelas estaban calificadas para recibir estos fondos impartidos mediante el nuevo mecanismo de financiamiento estatal. En primer lugar las escuelas del sector público, si bien ahora debían descentralizar su gestión y pasar al nivel municipal para ajustarse al nuevo modelo de financiamiento; y en segundo lugar, una categoría especial de establecimientos del sector privado que se dieron a conocer como escuelas "privadas subvencionadas".

Los mentores gubernamentales de la nueva política esperaban que el subsidio por estudiante brindase al sector privado un fuerte incentivo para impartir educación a escolares de ingresos medios y bajos, quienes anteriormente asistían a escuelas del sector público. 4/ Los resultados previstos no tardaron en llegar, puesto que muchos padres se interesaron en elegir decididamente una escuela privada subvencionada para sus hijos. Entre 1980 y 1991, el número de estudiantes matriculados en escuelas privadas subvencionadas se duplicó con creces y pasó de 14% a 34% del total nacional de la matrícula escolar. Al mismo tiempo, la matrícula en las escuelas municipalizadas bajó de 79% a 58% del total (González y Espinoza, 1993). Las escuelas privadas subvencionadas surgieron principalmente en las áreas urbanas, sobre todo en las regiones II, V y IX, y en la región metropolitana de Santiago. El sector privado fue particularmente dinámico en el nivel de educación media o secundaria, para la cual el monto del subsidio por estudiante alcanzó su máximo valor. 5/

4/ Las escuelas privadas de alto costo satisfacían las necesidades de los estudiantes de altos ingresos y representaban aproximadamente de 8% a 10% de la matrícula escolar total.

5/ Las tasas de deserción en la enseñanza media bajaron abruptamente durante el período. Sin embargo, es difícil deducir de los datos si la disminución fue responsabilidad de las escuelas públicas o de las escuelas privadas subvencionadas.

Cuadro 1

MATRÍCULA ESCOLAR SEGÚN EL TIPO DE ESTABLECIMIENTO

(Miles de estudiantes)

Año	Público Nº de estudiantes	Público % de estudiantes	Privado Nº de estudiantes	Privado % de estudiantes	Total Nº de estudiantes	Total % de estudiantes
1980	2 308	79	402	14	2 923	100
1983	2 087	72	644	22	2 895	100
1986	1 944	64	917	30	3 039	100
1989	1 912	61	990	31	3 154	100
1991	1 699	58	1 005	34	2 939	100

Fuente: Espinoza, Oscar y Luis Eduardo González (1993), "Planificación de la educación en países de América Latina en proceso de descentralización", Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE), inédito.

Aunque la política original tenía por objeto que las escuelas municipalizadas compitieran por los escasos recursos públicos en las mismas condiciones que las escuelas del sector privado, la ejecución del plan inicial sufrió varios reveses, sobre todo en relación con algunas inflexibilidades salariales y laborales que limitaban las presiones competitivas que experimentaban las escuelas municipalizadas. Desde el comienzo, la fiscalización y administración de las escuelas públicas se descentralizó a nivel de las municipalidades. El aspecto más crítico de la transferencia consistió en otorgar suficiente libertad a las municipalidades para la contratación y el despido de maestros. Tal política se proponía dejar atrás el carácter centralizado de las negociaciones en materia de salarios. Los mentores de la nueva política esperaban obligar a las municipalidades a racionalizar criterios en materia laboral para las escuelas de su jurisdicción, con base en los ingresos que efectivamente "percibían" de sus estudiantes. Inmediatamente después de las transferencias, las municipalidades se vieron obligadas a garantizar a los maestros los mismos niveles de sueldos nominales que habían mantenido como empleados del sector público. Sin embargo, después del período inicial, las condiciones de trabajo de los maestros se verían sujetas a los vaivenes del libre mercado.

La crisis económica de 1982-1983 detuvo abruptamente el proceso de descentralización a sólo dos años de iniciadas las reformas. Ante los déficits de la balanza de pagos, las autoridades del gobierno central no podían permitirse el lujo de pagar los incentivos financieros ofrecidos a las municipalidades participantes en la transferencia, ni el pago por separación ofrecido a los maestros. Había 5 692 escuelas adscritas a la fiscalización municipal; el resto (841) permanecieron en manos del Ministerio de Educación. Las modalidades duales de administración de las escuelas públicas sólo sirvieron para subrayar los problemas de las escuelas adscritas a la nueva administración municipal. A medida que la crisis

empeoraba, los maestros empleados por las municipalidades vieron cómo bajaban sus salarios en relación con los de los maestros que todavía estaban empleados por el gobierno central, cuyos salarios estuvieron mejor protegidos en el transcurso de la crisis. Ante esta situación, los maestros rápidamente organizaron protestas y el gobierno militar cedió en un intento por calmar la secuela de disturbios políticos. Se hicieron arreglos para dar pagos complementarios a fin de alinear todos los salarios de los maestros, se prohibió a las municipalidades el despido de maestros y se prohibió, mediante nueva legislación, que se abrieran nuevas escuelas privadas subvencionadas en áreas donde competirían directamente con las escuelas municipalizadas. Estos reveses de la reforma amenazaron seriamente la integridad del mecanismo de los subsidios. Patricia Matte y Antonio Sancho, figuras claves que participaron en la elaboración de las políticas educativas durante todo el período del régimen militar, declararon que las condiciones básicas necesarias para que funcionara el sistema de subsidios se habían frustrado. Ya no era posible establecer una relación entre costo y calidad que elevara al máximo las ganancias en cada institución, puesto que una parte tan importante del presupuesto —los sueldos— había sido fijada de antemano.

En 1986 se retomó el proceso de descentralización y se completó en unos pocos meses. Se intentó restablecer la lógica del mecanismo de subsidio por estudiante en el sector público. 6/ Se restablecieron las prerrogativas de las municipalidades en materia de contratación y despido, se eliminaron las restricciones impuestas al ingreso al sector privado y se suspendieron los pagos suplementarios a los maestros por parte de las autoridades del gobierno central (si bien se aumentó el valor del subsidio básico para correlacionarlo con el nuevo nivel incrementado de sueldos para los maestros).

Faltaba, empero, mucho por resolver respecto de los problemas que amenazaban la integridad del financiamiento del subsidio por estudiante para las escuelas municipalizadas. A raíz de la transición de Chile a la democracia en 1990, los maestros se organizaron para restablecer las prerrogativas de empleados públicos que habían disfrutado antes de la descentralización. La respuesta inicial de las autoridades del gobierno central a las exigencias de los maestros fue favorable: se promulgaron leyes para reglamentar las condiciones de empleo y de trabajo de los maestros a escala nacional. En la legislación se fijó un salario mínimo que se vinculó a los ajustes del subsidio por estudiante; se establecieron perspectivas de carrera para los maestros municipales, con escalas de sueldos correspondientes basadas en los años de experiencia y no en criterios de desempeño, y se crearon categorías especiales de trabajo que ameritarían el pago de salarios suplementarios. Una vez más, se vio amenazado el control efectivo que los municipios —y los mercados— pudieran ejercer sobre las escuelas. Aunque los pagos a las escuelas continuaron haciéndose en función del subsidio, de hecho la mayor parte de los gastos de las escuelas municipalizadas fue asignada por mecanismos que claramente no eran de mercado. 7/ Por consiguiente, sólo las escuelas privadas subvencionadas quedaron sujetas al incentivo fiscal "puro" que otorgaba el subsidio por estudiante.

6/ La crisis no había afectado la integridad del subsidio otorgado a las escuelas privadas subvencionadas.

7/ A finales de 1995, las autoridades del gobierno central habían negociado nuevas condiciones de empleo con los maestros de las escuelas públicas municipalizadas. A cambio de garantías salariales, los maestros aceptaron condiciones de empleo más "flexibles", con miras a conceder mayor autonomía municipal en materia de decisiones administrativas escolares. Es difícil pronosticar cuánto durará el nuevo acuerdo.

2. Conclusiones de la investigación inicial

No obstante los reiterados esfuerzos que los mentores de las políticas hicieron para utilizar el mecanismo del subsidio como único medio de financiar las escuelas municipalizadas y las privadas subvencionadas, el gobierno sigue complementando los ingresos de las escuelas municipalizadas por otras vías. En este proceso, el gobierno central se ha visto más enredado en los asuntos administrativos y de procedimiento de las distintas escuelas (y de los gobiernos locales) de lo que habría deseado los mentores del subsidio escolar. Debido a que el financiamiento de las escuelas privadas subvencionadas está ligado a una estructura de incentivos de costo y calidad (no es el caso para las escuelas municipalizadas), con frecuencia se comparan los dos tipos de administraciones escolares a fin de evaluar el efecto independiente que ejerce sobre la calidad académica el mecanismo de financiamiento vía subsidio por estudiante. Algunos sostienen que la disciplina del mercado impuesta a las escuelas privadas subvencionadas por vía de su dependencia respecto del subsidio por estudiante, explica por qué sus estudiantes logran tener un mejor rendimiento en las pruebas SIMCE que los estudiantes de las escuelas municipalizadas, a pesar de tener menores costos de funcionamiento. Sin embargo, el examen de algunos de los principales estudios realizados para evaluar el efecto del subsidio por estudiante revela que este método de financiamiento no produce el resultado de "mejor calidad, menor costo" pronosticado por la teoría económica. Dado que el subsidio por estudiante provoca un tipo no deseado de competencia entre las escuelas, los mejores resultados en las pruebas obtenidos por los estudiantes de las escuelas privadas subvencionadas no pueden atribuirse positivamente a un "aumento de la eficiencia" de dichas escuelas. Por el contrario, las diferencias en los resultados de las pruebas pueden más bien atribuirse a un sesgo en la selección, causado por los exámenes de admisión que exigen las escuelas privadas subvencionadas, y a los efectos de socialización intra-escuela ya anteriormente referidos.

Existe controversia en torno a los resultados de las pruebas SIMCE que rinden todos los estudiantes de cuarto y octavo año básicos. Los analistas políticos concuerdan en general en que los resultados del SIMCE se ven considerablemente afectados por factores que no tienen que ver con el rendimiento académico, y que se relacionan con variables culturales y socioeconómicas, y con las aptitudes naturales de los estudiantes. No creen que es cosa fácil obtener una medición del rendimiento académico a partir de estos factores.

El debate inicial fue provocado por la publicación de los resultados preliminares de la prueba SIMCE desglosados por tipo de establecimiento escolar. Aunque los estudiantes que asistían a escuelas privadas pagadas tuvieron un desempeño mucho mejor que el resto de los estudiantes, el debate se centró en el rendimiento de los estudiantes que asistían a escuelas que, administradas por el sector público o privado, se financian casi en su totalidad con fondos públicos. El rendimiento académico de los estudiantes que asistían a escuelas municipalizadas fue invariablemente inferior, aunque sólo marginalmente, al de aquéllos que asistían a escuelas privadas subvencionadas (véase el Cuadro 2).

A la luz de estos resultados, surge una pregunta insoslayable: ¿Las diferencias en los resultados de las pruebas escolares obedecen más a factores socioeconómicos, o a diferencias cualitativas en la educación del sector privado comparada con la del sector público? En un estudio del Centro de Estudios Públicos (CEP), realizado por Carla Lehmann, se reveló que las escuelas privadas subvencionadas superaron en rendimiento a las escuelas municipalizadas en cada uno de los niveles socioeconómicos. Solamente en un pequeño subconjunto de áreas pobres rurales, los resultados de la prueba de los

estudiantes de escuelas municipalizadas fueron superiores a los de aquellos estudiantes que asistían a escuelas privadas subvencionadas. ^{8/}

Cuadro 2

PROMEDIO DE LOS RESULTADOS COMBINADOS DE LA PRUEBA SIMCE EN
ESPAÑOL Y MATEMÁTICAS

(4° año básico)

Tipo de escuela	1988	1990	1992
Municipal	47.8	56.7	63.8
Privada subvencionada	52.4	63.8	70.1
Privada pagada	69.6	79.9	86.0

Fuente: Espínola, Viola (1994), "La descentralización de la educación en Chile: continuidad y cambio de un proceso de modernización", en *Serie Gestión Escolar*, N° 2, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Santiago de Chile.

Cuadro 3

RESULTADOS DE LA PRUEBA SIMCE POR NIVEL SOCIOECONÓMICO Y TIPO
DE ESCUELA (1993)

Tipo de escuela	Nivel socioeconómico	Matemáticas	Español
Municipal	Alto	64.6	65.3
Privada subvencionada	Alto	68.9	71.5
Municipal	Medio	58.9	62.7
Privada subvencionada	Medio	60.6	64.7
Municipal	Bajo	51.5	54.3
Privada subvencionada	Bajo	53.7	57.3

Fuente: Lehmann, Carla (1994), "El sentido de pertenencia como catalizador de una educación de calidad", en *Serie Documentos de Trabajo* N° 222, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile.

^{8/} Esta anomalía, que no figura en el cuadro, se analizará más adelante.

Sin embargo, el estudio de Lehmann, basado en promedios socioeconómicos y en resultados de la prueba SIMCE, no fue capaz de ejercer control sobre la variable relativa al origen socioeconómico de los distintos estudiantes, y no se esforzó en medida alguna por controlar la variable de influencia motivacional que ejercen los padres en el rendimiento de los estudiantes, o las aptitudes naturales. En un estudio de Aedo y Larrañaga, realizado en 1994, se trató de eliminar por la vía econométrica el primero de estos factores adicionales. Después de calcular las diferencias en la probabilidad de que un niño asistiera a una escuela del sector público o privado, y una vez eliminadas tales diferencias, Aedo y Larrañaga llegaron sin embargo a la conclusión de que las escuelas privadas subvencionadas realizaban una mejor labor en la formación de sus estudiantes que las escuelas municipalizadas. Demostraron que "[...] los niños que efectivamente asisten a escuelas privadas subvencionadas obtienen mejores resultados en estas escuelas que una muestra de alumnos tomada al azar; mientras quienes asisten a establecimientos públicos consiguen peores resultados respecto al que lograría una muestra aleatoria de niños que asistiera a dichos establecimientos." (Aedo y Larrañaga, 1995).

Tanto el estudio de Lehmann, como el de Aedo y Larrañaga, constituyen dos de los principales esfuerzos analíticos para aislar el efecto que ejerce la calidad del establecimiento escolar en el rendimiento académico estudiantil, prescindiendo de otros factores que escapan al control de las escuelas; sin embargo, se reconoce generalmente que es sumamente difícil controlar en el análisis la incidencia de otros factores. Es interesante observar, además, que a duras penas se ha tratado en un análisis de ejercer control sobre la incidencia de la variable-aptitudes naturales de los estudiantes por contraste con otros factores difíciles de medir, pese a ser evidente que las propias escuelas privadas subvencionadas están conscientes de la importancia de este factor en el rendimiento académico de sus estudiantes. Al contrario de lo que ocurre en las escuelas municipalizadas, las escuelas privadas subvencionadas exigen que todos los postulantes pasen un examen de admisión; de este modo, pueden "desmalezar" a estudiantes lentos y aceptar solamente los mejores para sus programas académicos.

Otra omisión importante respecto de los estudios mencionados en este caso es su incapacidad para tener en cuenta las repercusiones de los "efectos de socialización", es decir, el efecto positivo que se da sobre el aprendizaje cuando alumnos inteligentes y motivados estudian con otros alumnos inteligentes, en un mismo espacio físico y con análogas motivaciones. Aunque existe un grado considerable de controversia en torno a la manera de medir y comprender plenamente estos efectos, es evidente que el efecto del aprendizaje por socialización intra-escuela difiere del efecto de otras variables tales como la influencia de los padres, la condición socioeconómica o la calidad de la docencia. En un estudio reciente de la Brookings Institution se enfatizó la relevancia de este factor al medir la importancia que ejercen sobre el rendimiento académico las políticas de especialización curricular que derivan estudiantes hacia distintos planes de estudio. ^{9/} Aunque los investigadores sostienen que las escuelas privadas son más idóneas que las públicas cuando se trata de agrupar a los alumnos por nivel académico, también concluyeron que las formas en que la escuela deriva a los alumnos a distintos programas representa hasta un 30% de la influencia total de la organización escolar sobre el rendimiento, y que esto era mucho más importante que la simple medida de la condición socioeconómica del alumnado de una escuela.

Puede resultar llamativo el efecto de socialización intra-escuela que Lehmann accidentalmente puso en evidencia, en un estudio en el que buscaba asociar positivamente el rendimiento escolar al sentido de

^{9/} Las mediciones de los distintos planes de estudio muestran la resolución con que las escuelas derivan estudiantes hacia los distintos programas académicos, y revelan la intensidad con que la labor académica contribuye a la atmósfera general de la escuela. Véase Chubb y Moe (1990), p. 131.

misión y claridad de objetivos de la escuela (en las escuelas privadas-subvencionadas, en contraste con las escuelas municipales). ^{10/} En el estudio de Lehmann se reveló que las escuelas privadas subvencionadas tenían siempre un mejor desempeño que las municipalizadas, independientemente de los factores socioeconómicos urbanos y rurales, salvo en una circunstancia especial. El desempeño en las escuelas privadas subvencionadas no fue mejor que el de las escuelas municipalizadas en las zonas rurales aisladas y de bajos ingresos, y a veces fue incluso inferior.

Cuadro 4

RESULTADOS DE LA PRUEBA SIMCE PARA ESTUDIANTES DE BAJOS INGRESOS (1993)

Tipo de escuela	Características rurales	Matemáticas	Español
Municipal Privada subvencionada	Rural con accesibilidad deficiente	49.8	50.2
		48.1	49.2
Municipal Privada subvencionada	Rural con accesibilidad mínima	46.0	45.4
		43.7	42.4

Fuente: Lehmann, Carla (1994), "El sentido de pertenencia como catalizador de una educación de calidad", en Serie Documentos de Trabajo, N° 222, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile.

Si los efectos de asociación o socialización intra-escuela tienen importancia, estos resultados no causan mucha sorpresa. En zonas aisladas y de bajos ingresos, las escuelas privadas subvencionadas pierden la ventaja que tienen respecto de las municipalizadas, debido a que no pueden reproducir con facilidad los elementos de un programa académico dirigido en un área geográfica escasamente poblada. Al igual que las escuelas municipalizadas, se ven obligadas a congregar un grupo de estudiantes heterogéneos cuyas necesidades educativas pueden contraponerse mutuamente.

En conclusión, la mayor parte de los estudios que pretenden demostrar el efecto que el subsidio por estudiante ejerce sobre la calidad del establecimiento escolar, no han podido explicar dos factores decisivos que podrían enturbiar los resultados. Parece evidente que, con base en las pruebas disponibles, no se puede confirmar que el resultado de "mejores escuelas, menores costos" es consecuencia de la competencia provocada por el mecanismo de política de subsidios. De hecho, las pruebas indican que el tipo de competencia derivada de dicho mecanismo puede en realidad aumentar los efectos de asociación y de selección (socialización entre pares con altas potencialidades en una misma escuela). En la sección siguiente se investiga por qué el modelo básico de competencia perfecta proveniente de la teoría

^{10/} Sin embargo, la causa que Lehmann atribuye a estos factores es la propiedad pública en oposición a la privada. Yo sostengo que los efectos de asociación (socialización intra-escuela) pueden ser más complejos y comprenden una combinación de factores entre los que figuran el interés y la motivación de los estudiantes en las aulas, así como la orientación escolar.

económica puede ocultar el efecto de estos factores, y se analiza qué puede saberse acerca del efecto del subsidio por estudiante en la educación.

II. EXTRAPOLANDO A PARTIR DE LA EXPERIENCIA CHILENA

Un examen detenido de la evidencia empírica revela que las diferencias de desempeño académico de los estudiantes que asisten a escuelas privadas subvencionadas derivan más de sesgos de selección y del aprendizaje por asociación (socialización intra-escuela), que de diferencias de calidad del establecimiento escolar. Pareciera que la interpretación teórica de la dinámica del mercado competitivo no explica adecuadamente los procesos críticos que caracterizan al sistema de la educación en Chile. En el presente capítulo se utiliza como referencia la experiencia chilena a fin de comprender por qué las analogías del mercado son incapaces de describir el efecto que el subsidio por estudiante ejerce sobre la enseñanza. En otras palabras, las escuelas no siempre se comportan como lo harían las empresas; no todos los padres eligen como lo harían los consumidores "racionales", y la educación no necesariamente se representa ante todo como un bien o producto. Sin embargo, si el subsidio por estudiante no produce el resultado económico pronosticado de "mejor calidad, menor costo", no se deduce de ello que la política en cuestión carezca de impacto. En las páginas siguientes se consideran, pues, estos posibles impactos de la política de subsidio a la demanda (o subsidio por estudiante).

1. Limitaciones de la analogía del mercado

Tres afirmaciones merecen señalarse y desglosarse. En primer lugar, que **las escuelas no se comportan necesariamente como empresas privadas**. Segundo, que **no todos los padres se comportan como consumidores "racionales"**. Finalmente, **la educación no se restringe a un artículo de consumo**. Vamos, pues, por partes.

a) Sostenemos primeramente que las escuelas no se comportan necesariamente como empresas privadas. Conforme a la teoría económica, la competencia motivará a las empresas a buscar la combinación óptima de insumos de capital y mano de obra en el proceso de producción, lo que se traducirá en menores costos y mejor calidad de los bienes. El mismo argumento se ha aplicado a las escuelas y la educación. Los economistas sostienen que el deseo de la escuela de reducir los costos al mínimo obligará a los administradores escolares a centrar la atención en la combinación adecuada de "insumos" para el proceso docente, lo cual debiera traducirse en mejor calidad de la educación para los estudiantes matriculados. Este argumento presenta el problema de que la docencia es una industria sumamente intensiva en mano de obra, y en el campo de la educación son pocas las innovaciones obtenibles cuando se intentan distintas combinaciones de mano de obra y capital; tal rigidez sólo podría variar a medida que se difunda el uso de la computación en la actividad docente.

Si bien existe un intenso debate entre los profesionales de la educación sobre el coeficiente apropiado de alumnos/maestros por aula, no es claro que la controversia remita a los insumos del proceso de docencia. Por el contrario, como lo aclara de manera contundente la evidencia chilena, la disminución de los gastos de educación puede lograrse por dos vías: primero, con menores coeficientes globales de estudiantes/maestros y estudiantes/personal administrativo; y en segundo lugar, con menores salarios para los maestros. Debido a que los estudiantes matriculados en las escuelas privadas subvencionadas tienden

a mostrar un compromiso académico más vigoroso que los estudiantes de las escuelas municipalizadas, se ha sostenido que no es necesario tener menores coeficientes estudiantes/maestros para obtener un sólido desempeño escolar y que, por lo tanto, las "innovaciones" o mejoras pertinentes en la eficiencia se logran en estas escuelas con menos personal docente y administrativo. Lo absurdo de este argumento puede verificarse fácilmente invirtiendo el argumento: ¿puede demostrarse que los elevados coeficientes estudiantes/maestros **impiden** realmente el aprendizaje en las aulas? Pocos podrían sostener esta hipótesis. Podría recurrirse a un régimen administrativo más flexible que permita a las escuelas deshacerse de los malos maestros y recompensar a los buenos. Sin embargo, si ésto ocurriera, los incentivos apropiados importarían más que la competencia propiamente dicha. Análogamente, aunque los bajos salarios quizá no contribuyan a mejorar la calidad de los establecimientos escolares, una política salarial que recompense la buena docencia y castigue la docencia deficiente puede ser bastante gravitante.

Tal como se vio en la sección anterior, los mejores resultados en las pruebas SIMCE obtenidos por los estudiantes de las escuelas privadas subvencionadas se deben probablemente a efectos de selección que no tienen relación alguna con la hipótesis de la teoría económica según la cual se da un "aumento de la eficiencia por obra de la competencia". En realidad, es bastante defendible la hipótesis de que el subsidio por estudiante, lejos de generar competencia, permite en muchos aspectos que las escuelas **distorsionen** el tipo de competencia que se produce.

El argumento para ello es el siguiente. Las escuelas **compiten** por los mejores estudiantes. Pero al elegir a estudiantes "más baratos" para darles instrucción, las escuelas privadas subvencionadas se descomprometen de los costos asociados con la instrucción de estudiantes más lentos y más caros. En vez de asumir por igual la carga de instruir al "estudiante típico", las escuelas privadas subvencionadas se enfrentan, por consiguiente, a costos inferiores al promedio. Como dijo con elocuencia un experto chileno en educación: "Las escuelas (municipales) somos, antes que nada, un servicio a la comunidad. Las escuelas tenemos que recibir a todos los alumnos que nos demanden matrícula, sin importar su condición. Nosotros recibimos a los alumnos limítrofes, alumnos que en estos momentos son tierra de nadie, y como escuelas básicas tenemos el deber de recibirlos y prepararlos, tenemos que sacarlos adelante. Es nuestro deber, cosa que no ocurre con la escuela particular. En la escuela particular (subvencionada), no existe el grupo de educación diferencial, la escuela particular toma el examen de admisión, y desecha a todos los alumnos problemas. Es duro decirlo así, pero es una realidad." 11/

Los exámenes de admisión permiten a las escuelas privadas subvencionadas trastocar las reglas de la competencia perfecta, y algunos sostienen que esta práctica debe ser reglamentada desde el Estado. En Chile se ha hecho poco al respecto. Mientras se critica duramente a las escuelas por la expulsión de estudiantes a causa de un desempeño académico deficiente, rara vez se ha discutido el derecho a exigir exámenes de admisión. Es probable que la incapacidad de elaborar una respuesta política a esta práctica se deba a una convicción profundamente arraigada, según la cual las escuelas tienen el "derecho" a elegir entre los estudiantes y administrar sus programas académicos de la manera que consideren apropiada. Esto es coherente con otro criterio afín, a saber, que quienes muestran un alto rendimiento académico tienen el "derecho" de buscar la mejor alternativa que se les ofrezca en materia de educación. Aunque tal norma puede constituir un objetivo razonable de política, la defensa de estos derechos debe equilibrarse con otro objetivo de política igualmente legítimo, cual es la equidad. Más aún si se considera la evidencia respecto

11/ Citado en Aedo y Larrañaga (1995), p. 9. Originalmente proviene del Informe de la Comisión de Financiamiento en el seminario "Políticas y mejoramiento de los servicios de salud y educación del municipio", Santiago de Chile, septiembre de 1993.

de los efectos **negativos** de asociación (socialización en el aula) que aquejan las aulas compuestas en su totalidad por estudiantes lentos y menos dotados, y que en su mayoría son pobres.

En síntesis, la analogía entre escuelas y empresas parece insuficiente a la hora de dar cuenta del sistema educativo, y esto educativo por varias razones. En primer lugar, porque las escuelas tienen poca flexibilidad en la combinación de "insumos" de capital y mano de obra en el proceso docente, lo que torna poco probable que aumentos de eficiencia redunden en aumentos de calidad y disminución de costos. El aumento de la eficiencia que se atribuye a las escuelas privadas subvencionadas quizá se explique mejor porque sus maestros perciben salarios más bajos que los maestros municipalizados, y porque cuentan con mayores coeficientes estudiantes/maestros y estudiantes/personal administrativo que las escuelas municipalizadas. En segundo lugar, aunque estas medidas de reducción de costos se hayan logrado con escasa o ninguna repercusión en el desempeño académico de los estudiantes matriculados en las escuelas privadas subvencionadas, parece arriesgado inferir que estas medidas no tienen efectos perjudiciales en la calidad de los establecimientos escolares. Los exámenes de admisión que exigen las escuelas privadas subvencionadas les permiten seleccionar los mejores estudiantes, cuya formación es la menos costosa. Al proceder de esta manera, transfieren a las escuelas municipalizadas el costo de instruir a los estudiantes más lentos, y cuya formación es más cara.

b) Nuestra segunda afirmación es que no todos los padres se comportan como consumidores "racionales". Los partidarios del subsidio por estudiante sostienen con frecuencia que al transferir la opción a los padres se fomenta en ellos mayor compromiso con la formación de sus hijos. En esta materia la frustración es recurrente, dado que existen muchos padres que parecen renunciar a su responsabilidad por la educación de los hijos. Haciéndose eco de un sentimiento a veces expresado por autoridad del gobierno de Chile, un partidario de la Sra. Thatcher se quejaba de que: "[...] los padres, preocupados por sus distintos empleos e influidos por las ideas predominantes en materia de bienestar social, tienden a considerar que sólo en parte son responsables de sus hijos. Envían sus hijos a la escuela con la esperanza de que el maestro, que es un servidor del Estado que se ha hecho cargo de todo, compensará las deficiencias del hogar y proporcionará todo lo que les falta a sus hijos mediante el interés, la disciplina y el ejemplo moral. 12/

Los partidarios del mecanismo del subsidio sostienen que, al otorgar a los padres el derecho —o mejor aún, la obligación— de elegir la escuela de sus hijos, se verán motivados a recuperar el interés perdido por la educación de éstos. Quienes apoyan el "complemento" del subsidio o co-financiamiento, 13/ consideran que esta opción alentar aún más la participación de los padres en la formación de sus hijos. Si el acertado el axioma económico que reza que las personas atribuyen mayor valor a las cosas que pagan, los padres que complementan el valor del subsidio deberían verse motivados a participar más directamente en la formación de sus hijos.

Pero además de ello —y quizás más importante todavía—, quienes proponen el mecanismo del subsidio estiman que la participación de los padres es necesaria para fomentar la responsabilidad de las

12/ Roger Scruton, analista político, citado en White (1988), p. 196.

13/ El "complemento" hace referencia a la política de permitir que los padres suplementen el monto del subsidio por estudiante, otorgado por el Estado, mediante contribuciones personales. En Chile esto se conoce como "cofinanciamiento" y suele cobrarse a los padres que tienen estudiantes matriculados en escuelas privadas subvencionadas.

escuelas. Hay "malas escuelas" debido a los niveles excesivos de centralización y burocratización que resultan útiles para las personas que trabajan en ellas, pero no para los estudiantes a quienes debieran servir. Los partidarios del subsidio por estudiante consideran que los padres pueden exigirle a las escuelas responsabilidad en su desempeño mediante un expediente análogo al poder de compra de los consumidores, puesto que el mecanismo del subsidio otorga autoridad a los padres para sacar a sus hijos de una mala escuela y matricularlos en una buena.

Esta opinión se basa en la idea de que basta ofrecerle a los padres de la **opción** de una mayor injerencia para que éstos automáticamente incrementen su interés y participación. Si bien esta hipótesis suena teóricamente razonable, llama la atención que se haya soslayado la respuesta de los padres a las nuevas oportunidades de elección creadas por el novedoso método de financiamiento —método que descansa en la premisa de la disposición y capacidad de los padres para participar activamente en la formación de sus hijos—. Puesto que aproximadamente 40% de los estudiantes está matriculado en escuelas privadas subvencionadas, se puede estimar, **grosso modo**, que un porcentaje análogo de padres participa activamente. 14/

En estudios anteriores que contemplaron el sesgo ejercido por el origen de los padres en los resultados de la prueba SIMCE, se hizo ver que los padres cuyos hijos asisten a escuelas privadas subvencionadas provienen de un medio cultural y socioeconómico más privilegiado que aquéllos padres de hijos matriculados en escuelas municipalizadas. Sin embargo, en la investigación se han descuidado gravemente los factores que mueven a los padres a ejercer el derecho de optar. Ciertos padres tienen, al parecer, mayor capacidad o disposición que otros para aprovechar esta oportunidad de elegir creada por el mecanismo del subsidio. Habida cuenta del elevado porcentaje de padres que no parecieran querer optar o no están en condiciones de hacerlo, no es una mera trivialidad en la implementación de la política el ocuparse de los niños hijos menos afortunados y más desfavorecidos a este respecto.

En esta materia, incluso los padres que no participan activamente en la formación de sus hijos mediante la búsqueda de escuelas "en el mercado", se enfrentan a una tarea ardua y compleja. Es muy difícil evaluar objetivamente la calidad de una escuela. Por esta misma razón, los encargados de formular las políticas en Chile crearon la prueba SIMCE; sin embargo, y como ya se hizo ver, esta prueba constituye un indicador muy poco fiable respecto de la calidad de los establecimientos escolares, y no difunde ampliamente su información relativa a las distintas escuelas. El efecto de retroalimentación que resulta de una información deficiente es claro: debido a que los padres no saben cómo evaluar las escuelas lo harán con base en la reputación de las mismas. Con ello aumentarán el valor de mercado sólo de unas cuantas escuelas bien conocidas, y reducirán de manera significativa la dinámica de competencia del mercado.

Si el subsidio por estudiante se aplicara por igual a todas las escuelas que reúnen las condiciones para recibir financiamiento público —privadas, subvencionadas o municipalizadas—, los padres en Chile probablemente se comportarían de manera muy similar a como lo hacen actualmente. Por lo menos la mitad de los padres, y posiblemente más, seguramente mantendría a sus hijos en la escuela a la que asisten. Sin embargo, las posibilidades de competir se ven gravemente afectadas por la falta de elección.

14/ No obstante que jurídicamente todos los padres pueden ejercer esta opción. Gauri demostró que sólo un pequeño porcentaje de padres que tienen hijos en establecimientos municipalizados elige entre las escuelas, en comparación con un porcentaje mucho mayor de padres cuyos hijos están matriculados en escuelas privadas subvencionadas. (Gauri, 1994).

Sea que se trate de escuelas municipalizadas o administradas por el sector privado, si los estudiantes menos favorecidos permanecen aglomerados en estas escuelas de barrio —y 70% de los estudiantes de las escuelas municipalizadas se sitúa en los dos últimos quintiles de ingresos de la población chilena— no resulta difícil adivinar que persistirían los efectos negativos de asociación (socialización inter-pares en el aula), obstaculizando el progreso académico de este subconjunto importante de estudiantes.

En síntesis, la analogía padres-consumidores no es idónea para definir o pronosticar la respuesta de los padres a la política del subsidio por estudiante como principal expediente de financiamiento de la educación. Con base en la evidencia empírica chilena, puede afirmarse que el mecanismo del subsidio **no fomenta** la participación de los padres, sino que sencillamente los **faculta** a participar más activamente, **a condición** de que tengan interés o capacidad de hacerlo. Sin embargo, los mentores de las políticas deben estar conscientes de que la participación de los padres en la formación de sus hijos puede distribuirse de manera desigual según las diferencias socioeconómicas y culturales. Por lo tanto, al poner en práctica el subsidio por estudiante tales mentores deben percatarse plenamente de la responsabilidad que tienen respecto de aquellos niños cuyos padres quizá no se interesen activamente en su formación.

c) Nuestra tercera afirmación es que la educación no se restringe a un artículo de consumo. Existe un nutrido debate de los economistas respecto del tipo de bien que constituye la educación. Hay quienes erróneamente han definido la educación como un "bien público", aludiendo a los efectos indirectos importantes que la educación tiene sobre la sociedad toda y, generalmente, defendiendo un sistema de educación financiado y administrado por el sector público. Esta clasificación de la educación como bien público es técnicamente incorrecta, dado que carece tanto de la condición de cero-exclusión como de cero—costo. 15/

Otros han preferido tratar la educación como un "bien de excelencia", sosteniendo con ello que las autoridades públicas pueden tener más información relativa que los propios consumidores respecto de qué conviene más a estos últimos. A modo de ejemplo, muchos países, o la mayoría de ellos, obligan por ley a los niños a asistir a la escuela por lo menos hasta el octavo grado, por temor a que los padres decidan que sus hijos estarían mejor fuera del sistema de educación formal. La noción de "bien de excelencia" es claramente paternalista, y por lo general es precisamente el paternalismo lo que los partidarios del subsidio por estudiante quieren evitar (es decir, la convicción de que las autoridades conocen mejor que los padres la manera de elegir una escuela para sus hijos).

Otros expertos en educación han señalado que ésta es especial por cuanto incluye aspectos que trascienden la preparación académica. Moverse desde un sistema de educación reglamentado hacia otro menos regulado, como es el que se rige por la "opción" de los padres, puede mermar activos tales como la cohesión social. Dicha cohesión la pueden promover las escuelas cuya cobertura geográfica está claramente predefinida.

15/ Los bienes de cero-exclusión ("nonexclusive") son aquéllos que proporcionan ventajas a todos, sin que exista la posibilidad de exclusión. Los bienes de cero-costos ("nonrival") son aquéllos que nuevos consumidores pueden utilizar a un costo marginal nulo. En la educación, las escuelas pueden impedir -y de hecho impiden- a ciertos estudiantes asistir a sus programas académicos. Asimismo, existen costos asociados con la incorporación de más estudiantes a la misma aula (en determinado punto, el aula se colma tanto que un estudiante suplementario puede reducir la capacidad de aprendizaje de los otros estudiantes).

Pocos cuestionan, en cualquier caso, que la propia educación produzca "externalidades" importantes, vale decir, que genera efectos secundarios positivos para la sociedad que se derivan de la formación de todo individuo. Los partidarios del subsidio por estudiante no rebaten este punto; el subsidio se concibe como medio de alentar a las personas a "consumir" la educación en mayores cantidades de lo que lo harían si no lo recibieran. El punto debatible radica en saber **quién** debe administrar las escuelas, y los partidarios del subsidio por estudiante tienden a sostener que debe hacerlo el sector privado.

Al considerar la educación como un bien de consumo —ya sea un bien de excelencia, un bien público o una externalidad—, la economía ha transformado la educación en un tipo de producto que no se corresponde con lo que sabemos de su naturaleza. Un bien de consumo implica que los particulares pueden "consumir" la educación; sin embargo, sabemos que el aprendizaje es un proceso cultural y, por lo tanto, colectivo. La existencia de efectos de aprendizaje por asociación (de inter-pares en el aula) indica que la educación debe "consumirse" en grupo, aunque quizá sea difícil delimitar y describir el proceso de consumo colectivo. Puede que la educación sea un tipo especial de bien o de servicio, y que sea irreductible a una visión cosificada del individuo. Las comunidades estudiantiles son un aspecto relevante, y el mecanismo de elección que genera el subsidio por estudiante socava ese importante aspecto educativo.

En síntesis, la naturaleza del proceso educativo en la escuela, y la importancia de la educación en una sociedad cada vez más instruida, sugieren que la "educación como producto de consumo" no es una analogía de gran servicio para jerarquizar prioridades en el campo de la educación pública. La dificultad para evaluar la calidad académica de las escuelas, y la importancia del proceso colectivo de aprendizaje, merman la eficacia que pueda tener el mecanismo de libre opción parental para contribuir a que los miembros de una sociedad obtengan el máximo de su sistema educativo.

2. Impacto probable de la política de subsidio por estudiante

En la sección anterior se demostró que el mecanismo del subsidio no fomenta la competencia entre las escuelas de la manera prevista por el modelo económico. Pero esto no implica que no haya al respecto impacto alguno. De allí que en las páginas siguientes, y con base parcial en la experiencia chilena, se evalúa el impacto probable de la política de subsidio por estudiante. Al respecto vamos a considerar cuatro afirmaciones. En primer lugar, que **el mecanismo del subsidio puede hacer que aumente el gasto total en educación**. Segundo, que **el mecanismo del subsidio puede debilitar los sindicatos de maestros, los cuales ostentan mucho poder político**. Tercero, que **el mecanismo del subsidio puede fomentar una mayor diversidad en la educación**. Y cuarto, que **el mecanismo del subsidio puede facilitar la canalización eficaz de los recursos públicos hacia las personas muy pobres y desfavorecidas**.

a) La primera afirmación es que el mecanismo del subsidio puede hacer que aumente el gasto total en educación. Debido a que el gasto público ha aumentado y se permite el cofinanciamiento, el gasto total en educación también se ha incrementado. Friedman fue el primero en sostener que esto podía pasar, al señalar que un sistema centralizado de escuelas públicas realmente asigna recursos insuficientes a la educación. Argumentó que aun cuando la mayoría de los padres quizá no desee o no pueda enviar a sus hijos a una escuela privada cara, tal vez quiera pagar por la educación de sus hijos más que lo que paga en la actualidad.

En Chile, el aumento en los aportes particulares de los padres se ha acompañado de un incremento similar en el gasto público. Estos incrementos han sido factibles debido a que el valor del subsidio por estudiante ha aumentado paralelamente muy por encima de la tasa de inflación, y a que se han puesto disposición de la educación recursos adicionales provenientes de otras fuentes. Una parte sustancial de estos nuevos recursos se explica en el contexto específico del retorno de Chile al régimen democrático. Dicho régimen incorporó desde la partida una fuerte preocupación pública respecto de la calidad del sistema educativo del país. Es decir, pareciera que los incrementos complementarios en el presupuesto de educación responden más al cambio del entorno político que a un nuevo sistema de financiamiento. Sin embargo, en la medida en que los principales agentes públicos consideran que los nuevos fondos se destinan realmente a los estudiantes y se gastan, por lo tanto, mejor que antes, puede sostenerse que el incremento en el valor del subsidio sólo ha sido posible debido al restablecimiento de la confianza en la eficacia del plan de subsidios.

Tomado, empero, en su conjunto, el gasto público en educación ha aumentado efectivamente en el país. Parte de este aumento puede atribuirse directamente a la utilización difundida del mecanismo del subsidio, y también a ciertas sumas (no estimadas) que al parecer derivan de la variante específica de cofinanciamiento que se adoptó. En la medida en que existen limitaciones a la capacidad tributaria del Estado, o si un país se enfrenta a graves déficits de balanza de pagos que obstaculizan la disposición del gobierno a incrementar de manera significativa el monto que el sector público gasta en educación, el mecanismo del subsidio por estudiante es una manera de asegurar un incremento en el gasto sin necesidad de recurrir al financiamiento de los déficits ni chocar con otras áreas críticas de gasto. Por consiguiente, el subsidio por estudiante, combinado con el mecanismo de cofinanciamiento, puede ser un medio políticamente viable de incrementar las recaudaciones para la educación en momentos críticos. Los grupos de ingresos medios que están dispuestos a pagar más por la educación de sus hijos, pero que en otras circunstancias no podrían asumir el costo de una escuela privada pagada, pueden ser partidarios activos de esta iniciativa.

b) La segunda afirmación a considerar es que el mecanismo del subsidio puede debilitar los sindicatos de maestros, los cuales ostentan mucho poder político. Los mentores de las políticas pueden tender a utilizar el mecanismo de financiamiento vía subsidio para despolitizar la negociación de los presupuestos centralizados que afecta a un vasto sistema de escuelas públicas. Los procesos centrales de negociación se consideran a menudo como ineficientes por muchas razones. En primer lugar, el cabildeo de los sindicatos tiende a limitar la autonomía y flexibilidad presupuestarias a nivel de las escuelas, puesto que las prioridades de gasto se fijan rubro por rubro en las negociaciones con las autoridades del gobierno central. En segundo lugar, y de manera más concreta, los sindicatos tienden a incrementar los costos si negocian invariablemente sueldos mayores que los que podrían obtener en un escenario de libre mercado. Por último, puesto que los sindicatos negocian también las condiciones laborales, puede verse que a veces introducen complicaciones burocráticas en las escuelas, con lo que restringen la autonomía que requieren los establecimientos escolares para crear sus propios planes de estudio.

Es probable que la presión de los sindicatos de maestros por seguir ejerciendo poder político haya influido en la actual opción política del gobierno chileno e continuar con el método del subsidio por estudiante para financiar la educación. Con base en la trayectoria seguida por la política puede considerarse que el mecanismo del subsidio es un expediente sutil, pero aparentemente eficaz, de socavar —o por lo menos reorientar— la fuerza de los poderosos sindicatos de maestros.

c) Nuestra tercera afirmación a considerar es que el mecanismo del subsidio puede fomentar una mayor diversidad en la educación. Si el sistema de escuelas públicas de un país se ha vuelto

demasiado rígido y no satisface las exigencias educativas de las comunidades minoritarias o con necesidades especiales, la elección del subsidio por estudiante quizá responda a la expectativa de sacudir el estereotipo de mentalidad "burocrática" de las instituciones públicas. Las burocracias tradicionales que solían administrar las escuelas en Chile crearon un **sistema** de escuelas públicas con finalidades claras y fuertes. Pero quienes proponen el mecanismo del subsidio tienden a valorar más la diversidad y la creatividad que la uniformidad y el dirigismo. A juicio de ellos, la excelencia escolar exige el ajuste de los programas académicos para satisfacer las necesidades de cada niño. Al permitir que las escuelas se especialicen y atiendan a las necesidades de diferentes tipos de estudiantes, el subsidio por estudiante rompe el carácter "sistémico" de la educación pública. Argumentando que el sistema tradicional de escuelas públicas se había excedido en el fomento de la conformidad entre los estudiantes, Milton Friedman señaló que el problema consiste en fomentar la diversidad, y que esto se lograría de modo mucho más eficaz con la alternativa del subsidio por estudiante que mediante un sistema de escuelas estatales. 16/

En un estudio reciente de Brookings que comparaba el rendimiento académico de las escuelas públicas y privadas en los Estados Unidos, se llegó a conclusiones análogas: "La burocracia corrompe las exigencias más fundamentales de la organización eficiente. Impone metas, estructuras y requisitos que indican a directores y maestros lo que deben hacer y cómo hacerlo, con lo que les niega la discreción necesaria para ejercer pericia y criterio profesional, y les priva de la flexibilidad que requieren para evolucionar y funcionar como equipos. La clave para una educación eficaz radica en la liberación del potencial productivo que ya está presente en las escuelas y su personal. Radica en concederles autonomía para que hagan lo que mejor saben hacer. 17/

d) Nuestra cuarta afirmación es que el mecanismo del subsidio puede facilitar la canalización eficaz de los recursos públicos hacia las personas muy pobres y desfavorecidas. Si un país posee un aparato administrativo sofisticado como para hacerlo, el mecanismo del subsidio por estudiante puede ser un dispositivo útil para garantizar que los estudiantes pobres y desfavorecidos reciban un porcentaje privilegiado de los recursos públicos dedicados a la educación. Como sucede actualmente en Chile, todos los estudiantes, ricos y pobres, reciben el mismo subsidio (aunque el valor de éste varía según el establecimiento escolar). Más recientemente se agregó un componente rural para compensar la poca asistencia y las diversas condiciones de matrícula de las escuelas ubicadas en zonas pobres y aisladas.

Sin embargo, se ha abierto el debate para evaluar si es pertinente correlacionar el valor del subsidio y el ingreso de la familia del estudiante, como medio de incentivar a las escuelas a que acepten estudiantes pobres en sus programas académicos. Chile es quizá una de los pocos países latinoamericanos dotado del aparato administrativo para ejecutar ese plan, puesto que posee un sistema sofisticado para evaluar el nivel de necesidades de las familias (el sistema CAS y las encuestas CASEN). Sin embargo, el costo conexo con la ejecución de ese plan puede ser elevado y no está claro si las escuelas ubicadas en áreas geográficas pobres serían técnicamente capaces de aprovechar la mayor cantidad de recursos que se les ofrecen, sin la colaboración del ministerio del gobierno central. A este respecto, la iniciativa del gobierno de Chile, conocida como "Mejoramiento de la calidad y equidad de la educación" (MECE) y los medios MECE —programas altamente intervencionistas que ofrecen asistencia técnica a las escuelas que sirven a poblaciones estudiantiles de riesgo— pueden ser más eficaces.

16/ Friedman (1962), p. 97.

17/ Chubb y Moe (1990), p. 187.

III. CONCLUSIÓN: COMPENSACIONES ENTRE CALIDAD Y EQUIDAD ACADÉMICAS

Hay razones evidentes que explican por qué un sistema de educación pública puede beneficiarse al tener que ajustarse al nuevo mecanismo de financiamiento vía subsidio por estudiante. El mecanismo del subsidio puede contribuir a aumentar el gasto total en educación, siempre que el monto de los fondos públicos dedicados a la educación se mantenga constante. Si el expediente del mecanismo puede también facilitar la canalización eficaz de los recursos públicos hacia los estudiantes pobres y desfavorecidos, esto puede contrapesar el efecto discriminatorio que podría producir un incremento en el gasto privado para unos pocos. Si los sindicatos de maestros tienen mucho poder en un país e impiden la innovación y aplicación de criterios creativos en materia educativa, el mecanismo del subsidio puede fomentar una mayor diversidad en la educación. Sin embargo, cualquiera de estos objetivos potencialmente positivos debe sopesarse cuidadosamente a la luz de efectos de asociación potencialmente negativos (socialización inter-pares en el aula), que pueden generarse cuando se asignan estudiantes a planes de estudio que fomentan distintos logros académicos. Parece injusto sostener que quienes logran altos rendimientos no deben tener el "derecho" de estudiar en compañía de otros con igual desempeño, si tal fuera su decisión. La importancia de disponer de una fuerza de trabajo altamente calificada para competir en la economía internacional vigente, refuerza la necesidad de liberar el potencial académico de estudiantes deseosos y capaces de exigirse a sí mismos al máximo de sus aptitudes. ¿Pero qué pasa con los derechos de los estudiantes más lentos y con los grandes objetivos sociales de la educación? Si los efectos de asociación (socialización escolar) son de peso, un país que opte por permitir la opción de los padres respecto del establecimiento escolar para sus hijos, puede estar renunciando a una herramienta importante de política que estimula el rendimiento académico de los estudiantes lentos en entornos desfavorables. En este aspecto importante, la experiencia de Chile con el subsidio por estudiante en la educación muestra que su aplicación puede generar también efectos regresivos considerables. Si mentores de las políticas en los países en desarrollo eligen el mecanismo del subsidio para fomentar las oportunidades educativas de un espectro restringido de estudiantes relativamente privilegiados, deberán asimismo tener plena conciencia de los posibles efectos negativos que dicho mecanismo provoca en materia de equidad, y buscar la manera de obviarlos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aedo, Cristián I. y Osvaldo Larrañaga (1995), "Educación privada versus pública en Chile: calidad y sesgo de selección", inédito.
- Banco Mundial (1991), La tarea acuciante del desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial, 1991, Washington, D.C.
- Blaug, Mark (1985), "Where Are We Now in the Economics of Education?", Economics of Education Review, Vol. 4, N° 1.
- Bosanquet, Nick (1983), After the New Right, Londres, Heinemann Educational Books, Ltd.
- Castañeda, Tarsicio (1990), Para combatir la pobreza: política social y descentralización en Chile durante los '80, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile.
- Chubb, John E. y Terry M. Moe (1990), Politics, Markets, and America's Schools, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Cox, Cristián (1994), "Las políticas de los años noventa para el sistema escolar", en Serie Políticas sociales, N° 3 (LC/L.815), CEPAL, Santiago de Chile.
- Driscoll, Mary (1993), School Choice: Examining the Evidence, Edith Rasell y Richard Rothstein (comps.), Washington, D.C., Economic Policy Institute.
- Espínola, Viola H. (1995), "El impacto de la descentralización sobre la educación gratuita en Chile", en Serie Gestión Escolar, N° 1, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Santiago de Chile.
- ____ (1994a), "Financiamiento privado para la educación pública", en Serie Gestión Escolar, N° 1, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Santiago de Chile.
- ____ (1994b), "La descentralización de la educación en Chile: continuidad y cambio de un proceso de modernización", en Serie Gestión Escolar, N° 2, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Santiago de Chile.
- Espinoza, Oscar y Luis Eduardo González (1993), "Planificación de la educación en países de América Latina en proceso de descentralización", Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IPE), Santiago de Chile (inédito).
- Friedman, Milton (1962), "The Role of Government in Education", Capitalism and Freedom, Chicago, University of Chicago Press.

- Gauri, Varun (1994), "Hay diferencias entre padres de alumnos en colegios municipales y particulares", en Serie Investigación, I-81, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)/Georgetown University, Santiago de Chile.
- Infante Barros, María Teresa (1992), "La reforma educacional en Chile: descentralización, privatización y expansión de opciones a nivel individual", documento presentado en la Conferencia auspiciada por el CATO Institute de Washington, D.C., realizada en México, D.F.
- Kenyon, Timothy (1994), "Conservative Education Policy: Its Ideological Contradictions", en Government and Opposition Review.
- Larrañaga, Osvaldo J. (1994), "Descentralización en educación y salud en Chile", Programa de Economía, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES)/Georgetown University, Santiago de Chile.
- Larroulet, Cristián V. (comp.) (1993), Soluciones privadas a problemas públicos, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile.
- Lehmann, Carla (1994), "El sentido de pertenencia como catalizador de una educación de calidad", en Serie Documentos de Trabajo, N° 222, Centro de Estudios Públicos (CEP), Santiago de Chile.
- Ministerio de Educación Pública, División de Planificación y Presupuesto (1990), "Análisis de remuneraciones del personal del sector subvencionado", Santiago de Chile.
- Raczynski, Dagmar, Claudia Serrano y Edgardo Bousquet (1990), "Escuelas y educación básica. La mirada de padres y apoderados en Peñalolén", en Apuntes Cieplan, N° 95, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Santiago de Chile.
- Solari, Aldo E. (1994), "La desigualdad educativa: problemas y políticas", en Serie Políticas Sociales, N° 4 (LC/L.851), CEPAL, Santiago de Chile.
- Wells, Amy Stuart (1993), "Title", School Choice: Examining the Evidence, Edith Rasell y Richard Rothstein (comps.), Washington, D.C., Economic Policy Institute.
- White, Patricia (1988), "The New Right and Parental Choice", Journal of Philosophy of Education, Vol. 22, N° 2.