

Selección escolar y financiamiento compartido

Ignacio Parot

Karina Niklitschek

Introducción¹

Una de las críticas que ha tomado fuerza en los últimos años acerca del sistema escolar chileno es que éste sería tremendamente segregado. Considerando lo anterior, el gobierno ha decidido abrir el debate sobre educación con dos proyectos relacionados a este punto: la selección y el financiamiento compartido. En el siguiente documento hacemos un resumen de la presente discusión y fijamos nuestra posición al respecto.

Nos centramos solamente en el mencionado tema, dado que es lo contenido en el proyecto que acaba de ser presentado por el gobierno (nuestra posición con respecto al fin al lucro se encuentra en otro documento). Sin embargo, entendemos que la discusión sobre calidad en la educación escolar es mucho más amplia que lo aquí discutido y que, aun cuando consideramos que la segregación es un problema en el sistema escolar, hay otros problemas que son más relevantes y urgentes, como la calidad de los profesores o el subfinanciamiento del sistema.

¹ Agradecemos los comentarios de Daniel Briebe, Ignacio Briones, Juan Francisco Galli, Mauro Granese, Andrés Hernando, Hernán Larraín, Fernando Medina, Slaven Razmilic y Rafael Sanchez a este documento, no obstante lo cual sus omisiones y errores son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Segregación: la idea detrás de la eliminación

Detrás de la idea de prohibir la selección y el copago se encuentra el concepto de segregación. En términos simples, se dice que el sistema escolar chileno es altamente segregado, esto es, que los distintos establecimientos educan a niños similares dentro de ellos y disímiles entre los distintos recintos.

Diagnóstico de la segregación en Chile

El tema en discusión parte siempre de la base de que existe una alta segregación en el sistema escolar chileno, pero sin hacer distinción entre sus causas. A continuación se presenta alguna evidencia acerca tanto de la segregación en general, como también de su origen.

Los datos muestran que en Chile existe una alta segregación a nivel escolar². Sin embargo, la literatura muestra que la mayor parte de esta segregación viene dada por la segregación geográfica que existe en las mayores ciudades de nuestro país. Esto es relevante, dado que es muy difícil aspirar a tener una segregación escolar menor a la residencial, al menos en educación básica, donde suele haber una menor disposición de los alumnos a hacer grandes traslados.

Sin embargo, aun cuando gran parte es explicada por la segregación territorial, hay un componente relevante que no lo es. Esto significa, en otras palabras, que las escuelas son más segregadas que sus barrios. Esta segregación que no explica la distribución territorial se puede atribuir a dos razones:

- **Decisiones de los padres:** Los apoderados muchas veces valoran el que los niños entren a un ambiente homogéneo, por lo que sus decisiones terminan agregando segregación al sistema a través de su autoselección.

² Un buen resumen de la literatura chilena se puede encontrar en: Mineduc (2012), "Medidas de segregación escolar: discusión para el caso chileno" y en Hernando y Niklitschek (2013), "Segregación escolar, financiamiento compartido y el sector educacional chileno".

- **Selección de los colegios:** Aun cuando legalmente está prohibido hasta 6° Básico, las instituciones tienen instrumentos para seleccionar efectivamente por distintas variables observables e inobservables, tales como el nivel socioeconómico, la religión y las características familiares, entre otras.

Estas dos fuentes de segregación tienen distintas consecuencias normativas, ya que el sistema está pensado para que los padres elijan libremente los colegios, pero no los colegios a sus alumnos. Por lo tanto, potenciales medidas que vayan en contra de estas dos fuentes no debieran ser evaluadas de la misma forma.

Se debe notar que la segregación no se da sólo entre los distintos tipos de colegio (municipal, particular subvencionado y particular pagado) o entre distintas características (por ej.: con fines de lucro, sin fines de lucro), sino que especialmente dentro de los distintos subgrupos de establecimientos.

Segregación y justicia

Dicho eso, nos interesa entender cuáles serían las razones por las cuales la segregación escolar podría ser problemática o injusta, tema que se resume a continuación³:

- En colegios altamente homogéneos es poco probable que los niños se vean expuestos a compañeros que los motiven a interrogar sus propias identidades culturales, que desafíen sus supuestos valóricos y que amplíen su percepción respecto al rango de modos y opciones de vida que ellos podrían escoger.
- Si la educación tiene como uno de sus fines producir buenos ciudadanos (capaces de ejercer sus derechos y cumplir sus deberes) para que se desenvuelvan en una sociedad democrática de iguales, ellos requerirán adquirir ciertos conocimientos, cultivar ciertas habilidades y desarrollar ciertos lazos que, presumiblemente, se dan mejor en ambientes escolares cultural y socioeconómicamente diversos.
- En sistemas educacionales segregados se propende a que exista una brecha entre la calidad de la educación que reciben los alumnos de

³ Los siguientes temas son tratados con mayor profundidad en: Brieba (2013), "¿Es la segregación escolar un problema de justicia?"

distinto origen social⁴. En la medida en que esto ocurra y la brecha sea significativa, se daña una razonable igualdad de oportunidades para que todos los niños desarrollen de manera efectiva sus propios talentos.

Lo anterior nos da un marco de referencia que explica por qué la inclusión debe ser considerada como un valor a fomentar en un sistema escolar. Esto, por supuesto, no significa que deba ser forzada a cualquier costo, ya que existen otros valores que también pueden ser considerados positivos y que podrían estar en tensión con esquemas que fuercen la inclusión.

Problemas prácticos derivados de la segregación

Más allá de las consideraciones sobre justicia acerca de que el sistema escolar sea segregado, hay problemas prácticos que derivan de ella. A continuación mencionamos algunos de ellos:

- **Medición y calidad:** Gran parte de la justificación de un sistema de subsidio a la demanda se basa en la competencia entre los colegios, de tal forma de que éstos se esfuercen por elevar su calidad y así atraer alumnos. La competencia necesita que los que tomen decisiones estén bien informados y, si los colegios tienen composición de alumnos muy disímiles entre ellos, entonces los puntajes con que se evalúan los colegios, como por ejemplo el Simce, pierden valor informativo sobre la calidad del colegio (Mizala et al, 2007). Por ello, la segregación atenta en contra de la información que les llega a los padres, lo que afecta la competencia en el sistema y con ello restringe los incentivos a mejorar la calidad. Por otro lado, sabemos que en los mercados en que existe información incompleta hay incentivos para que se produzcan servicios de peor calidad (Akerloff, 1970).
- **Efecto par:** Se argumenta que el aprendizaje de los alumnos está relacionado con el de sus compañeros, por lo que la segregación tendría efectos negativos en los alumnos menos aventajados que terminan concentrados en los mismos establecimientos. En todo caso, la evidencia empírica⁵ sobre este efecto no es concluyente.

⁴ Al respecto, ver la siguiente sección de este documento.

⁵ Como Angrist, Jy K Lang (2004), Hoxby, C y G Weingarh (2005), Vigdor, Jy T Nechyba (2007) y Duflo, E., P Duplas y M Kremer (2009).

- **Autoselección de profesores:** En nuestro país hay algunos datos preliminares que muestran que los mejores profesores prefieren trabajar en los colegios en donde se concentran los alumnos de mejor nivel académico y de mayor nivel socioeconómico. Esto sería preocupante, dado que, de ser así, significaría que los alumnos menos aventajados no estarían sólo condenados a estudiar con los peores compañeros, sino también con los peores profesores (Cabezas, 2011).

Selección y segregación

En las secciones anteriores se describieron brevemente los distintos aspectos de la segregación escolar, mostrando que en principio ésta no sería deseable por varias razones. Sin embargo, la discusión específica de política pública es acerca de las propuestas sobre selección y sobre el financiamiento compartido. Por lo tanto, corresponde analizar la relación entre estas dos propuestas y la segregación, y los otros potenciales impactos que tendría llevar a cabo estas medidas.

Posición de Horizontal frente a la selección

Hemos argumentado que la segregación escolar constituye un problema, tanto de justicia como práctico, para el buen funcionamiento de nuestro sistema escolar. También vimos que hay evidencia de que la selección contribuye –sin ser el factor principal– a dicha segregación.

Sin embargo, la selección genera un problema adicional: un sistema escolar donde existe selección por parte de los colegios finalmente limita el poder de elección de los padres. En un sistema segregado, los padres de estratos desfavorecidos simplemente dejan de tener a varios colegios del sector como una opción y, como sabemos, los mercados segmentados terminan por ser menos competitivos. Lo anterior es especialmente relevante si consideramos que todo el sistema de subsidio a la demanda de nuestro país descansa en el hecho de que los colegios compitan, para lo cual es fundamental que los padres tengan el mayor poder de elección posible.

Dado lo anterior, consideramos que es necesario limitar fuertemente la selección en el sistema escolar. En ese sentido, proponemos eliminarla

por completo hasta 6° Básico, centralizando el sistema de admisión en un sistema de loterías, con el fin de garantizar a todos los actores la ausencia efectiva –y no sólo formal– de selección por parte de los colegios. Consideramos que éste es el paso fundamental para eliminar la influencia de la selección escolar sobre la segregación, al constituirse así colegios integrados desde el comienzo mismo del ciclo escolar. Respecto a la objeción de que esta restricción limitaría la realización de ciertos proyectos educativos, entendemos la preocupación, pero creemos que este problema se puede atenuar correctamente con buena información a los padres que postulan para que éstos se puedan autoseleccionar en forma eficiente⁶.

Por su parte, desde 7° Básico en adelante⁷ proponemos limitar la selección y que ésta pueda ser practicada solamente por razones académicas⁸ y bajo criterios objetivos y transparentes.

La pregunta lógica es, dada la importancia que se le ha otorgado a la inclusión, ¿por qué no eliminar también la selección en el segundo ciclo? Con respecto a ello se pueden señalar tres razones:

- 1. Desarrollo de talentos y excelencia académica:** En el segundo ciclo educacional se desarrollan los talentos y habilidades específicas de los niños, y es por eso deseable que se permita en este nivel la existencia de proyectos que hagan de la excelencia académica (o deportiva, artística, etc.) su eje central. Esto puede requerir, en algunos casos, seleccionar por rendimiento a los alumnos para realizar el máximo potencial de éstos. Este desarrollo de talentos beneficia por cierto a toda la sociedad, contribuye a la movilidad social y, en algunos casos, a la diversificación social de la élite. Por lo tanto, en el segundo ciclo hay razones especiales que pueden justificar la selección académica. Si bien podría pensarse que lo anterior sólo justifica la selección en liceos ‘de excelencia’, consideramos que se requiere una discusión más profunda respecto a si estos colegios

⁶ Además, los padres deben comprometerse formalmente con el proyecto educativo del colegio y a observar sus exigencias.

⁷ Si bien bajo el esquema actual lo lógico sería diferenciar entre la educación básica y media, se debe considerar que la enseñanza media comenzará dos años antes a partir del año 2018, por lo que sería razonable permitir desde ahora la selección a partir de 7° Básico para no forzar dos transiciones en tan breve plazo.

⁸ Excepto en proyectos educativos especiales, tales como deportivos, artísticos, etc., en cuyos casos el criterio debe ser específico al proyecto.

son cualitativamente distintos del resto, y si se justifica la creación de una regla especial sólo para ellos, que rompiera la uniformidad de trato del sistema actual. Por cierto, aun si la respuesta es afirmativa, cabe preguntarse cómo se definiría la pertenencia a esa categoría de colegios de excelencia, qué exigencias tendrían, cómo se certificarían y evaluarían, y si cualquier colegio podría aspirar a calificarse como tal o no. Creemos que éstas son preguntas importantes y complejas que merecen una discusión más profunda, y que sin respuestas consensuadas al respecto no se justifica eliminar desde ya la posibilidad de la selección en el segundo ciclo.

- 2. Gradualidad:** Adicionalmente a lo anterior, consideramos que un cambio de la importancia que tiene la prohibición de la selección debe ser evaluado y monitoreado con especial cuidado en términos de sus efectos, en especial dado el simultáneo cambio en el copago que se está proponiendo. En ese sentido, creemos que antes de considerar extender la prohibición de la selección al segundo ciclo, es necesario evaluar su impacto sobre la segregación socioeconómica en el primer ciclo. Por ejemplo, si se encontrase que su efecto sobre la segregación es mínimo, podría no justificarse extenderlo al segundo ciclo, dado el costo en términos de esfuerzo y desarrollo de talentos que la prohibición de seleccionar podría imponerle a los niños más talentosos (según lo discutido en el punto anterior). En suma, creemos que en esta materia la gradualidad en la implementación y la evaluación ex post de las medidas es esencial para discutir con buena base los potenciales beneficios y costos que podría traer la eliminación de la selección académica en el segundo ciclo.
- 3. Impacto:** Por último, dado que existirá una prohibición efectiva de la selección hasta 6° Básico, y dado además que la mayoría de los colegios en el país son 'completos' (desde 1° Básico a 4° Medio), se desprende que el potencial efecto socioeconómicamente segregador de permitir la selección académica sólo en el segundo ciclo debiera ser muy limitado. Esto, pues se entiende que no se podría negar la matrícula a los alumnos propios que quieran continuar sus estudios en un colegio con selección en el segundo ciclo. Así las cosas, permitir la selección académica en el segundo ciclo debiese tener menores costos (y mayores beneficios) que los del primer ciclo.

En resumen, consideramos que las tres formas en que se puede, en la práctica, seleccionar alumnos (económica⁹, por proyecto educativo y por rendimiento), deben ser prohibidas por completo hasta 6° Básico, y sólo la asociada a rendimiento debe ser permitida desde 7° Básico en adelante.

Financiamiento compartido y segregación

Un segundo punto relevante que se considera en el proyecto recién presentado por el gobierno es el fin del financiamiento compartido.

El financiamiento compartido es un mecanismo por el cual se permite a los padres que llevan a sus niños a instituciones subsidiadas poner recursos adicionales por sobre el aporte del Estado. El mecanismo se creó en la práctica en el año 1993, cuando la Ley 19.247 fijó que los aportes se irían descontando en forma creciente de la subvención y con el objetivo de financiar el aumento de la cobertura escolar.

El instrumento creció rápidamente dentro del sector particular subvencionado, llegando hoy a estar presente en colegios que representan cerca del 40% de la matrícula total del sistema escolar, mientras que el copago promedio es de algo más de \$ 17 mil.

La información acerca de las familias muestra también que, en promedio, los alumnos de escuelas con financiamiento compartido provienen de hogares de ingresos levemente mayores. Asimismo, la evidencia muestra que estas instituciones obtienen puntajes en el SIMCE levemente superiores, aunque las magnitudes de impacto encontradas por los distintos trabajos son cercanos a cero cuando los copagos son menores, lo que ocurre en la mayoría de los casos.

Con respecto a su relación con la segregación, se argumenta que la existencia de un cobro funciona como una barrera de entrada que limita las alternativas reales a las cuales puede optar cada niño. Esto parece bastante obvio, ya que cualquier bien o servicio que tenga un precio segmenta socioeconómicamente.

⁹ Esta dimensión no es un método de selección propiamente tal, sino una barrera de entrada. Se discute con detalle en la siguiente sección.

Posición de Horizontal frente al financiamiento compartido

Creemos que están dadas las condiciones para la eliminación gradual del financiamiento compartido en nuestro país. Aun cuando se ha mostrado que gran parte de la segregación en los establecimientos educacionales viene dada por situaciones más allá de la capacidad de pago de las familias, la evidencia sugiere que sigue existiendo un impacto del financiamiento compartido en la segregación escolar.

El financiamiento compartido, además del efecto que pueda tener directamente en la segregación, impacta en la competencia existente en el sistema. Si la decisión del colegio por parte de los padres depende de los recursos disponibles, entonces ellos tendrán menos opciones factibles que el número de establecimientos que hay en su barrio. Lo anterior es muy relevante para que exista una mayor competencia entre los colegios, algo central en un sistema de subsidio a la demanda como el que existe en Chile, modelo que ha sido reafirmado por parte del actual gobierno, cosa que consideramos del todo positiva. En otras palabras, los mercados segmentados son menos competitivos y el financiamiento compartido fomenta la segmentación de la oferta educativa.

De todas formas, valoramos el principio de que los padres puedan aportar monetariamente a la educación de sus hijos, pero hacemos la distinción entre ello y el financiamiento compartido, que es sólo un instrumento que lo facilita. Por ello, creemos que se debe hacer un esfuerzo por idear un esquema alternativo que permita que los padres puedan aportar, pero sin producir los problemas que causa el financiamiento compartido¹⁰.

En particular, creemos que el financiamiento compartido puede ser correctamente eliminado con la aplicación de las siguientes medidas¹¹:

- No permitir el aumento real del copago por parte de los colegios y disminuirlo automáticamente en el mismo monto en que se aumenta la subvención general.

¹⁰ Un ejemplo de institucionalidad a este efecto es el caso de la Parent Teacher Association (PTA). Más detalle en Hernando y Niklitshek (2013).

¹¹ Medidas basadas en Hernando y Niklitshek (2013) y Eyzaguirre (2014).

- La ampliación de un sistema de subvenciones escolares preferenciales hasta la clase media y el aumento de los montos de la subvención general y preferencial.
- El establecimiento de la obligatoriedad de la subvención preferencial a todo el sistema subvencionado.
- La eliminación total de la selección en educación básica que se mencionó en la sección anterior.

Creemos que la eliminación del financiamiento compartido no puede en ningún caso significar que alumnos se eduquen con un menor financiamiento del con que lo hacen hoy, por lo que su eliminación debe estar condicionada a que las subvenciones aumenten lo suficiente como para reemplazar por completo los actuales aportes por concepto de copagos. En otras palabras, cualquier medida en esta línea no puede condenar a alumnos a recibir educación de peor calidad de la que reciben actualmente, lo que es además, a nuestro juicio, una condición mínima de viabilidad política de una reforma de este tipo.

Para lograr eliminar por completo el financiamiento compartido por esta vía se necesitarían alrededor de US\$ 4.500 millones¹², lo cual es muy lejano a lo comprometido por el proyecto a través de su informe financiero, que llega a menos de US\$ 900 millones en régimen y con lo que estimamos que se cubrirá el financiamiento compartido de cerca del 50% de los alumnos que hoy lo pagan. Es importante tener considerado el monto total necesario para lograr el objetivo planteado, ya que con la información que se ha dado a conocer acerca de los costos de las otras reformas educacionales que considera el gobierno, no es claro que el financiamiento estimado vaya a ser suficiente.

Una meta intermedia es la propuesta por el mismo trabajo de Eyzaguirre, donde se estima que con un aumento de US\$ 2.985 millones¹³ (que sería además relativamente consistente con alcanzar el gasto por alumno como porcentaje del PIB de la OCDE), un 96% del sector particular subvencionado dejaría de pagar financiamiento compartido.

¹² Para equiparar el financiamiento del máximo copago se debe aumentar en 3,05 USE la subvención general (tope es 4 USE y el descuento a quienes copagan tal cantidad es de 0,95 USE), lo que equivale a cerca de \$ 64 mil por alumno.

¹³ Tal propuesta congela el financiamiento compartido en términos nominales. Al hacerlo en términos reales el costo debiese ser mayor.

En cualquier caso, insistimos que esta política no debe ser la principal prioridad en la reforma al sistema escolar. Por el contrario, creemos que su corrección o eliminación debiese ser sólo una parte de un plan más ambicioso que le agregue recursos y mejor gestión al sistema, especialmente enfocados en el sector docente, medida que impactaría en la calidad de forma mucho más directa.

Conclusión

En las páginas anteriores se explica por qué consideramos que la segregación del sistema escolar es un problema relevante en nuestro país. Asimismo, entendemos que es un problema amplio y que no puede ser resuelto únicamente por la política educacional que se decida.

Dentro de las múltiples causas de la segregación, las dos características del sistema escolar que frecuentemente son señaladas son la selección y el financiamiento compartido. En este sentido, consideramos que aunque no se pueda resolver el problema por completo realizando cambios en esas dos áreas, existe espacio para introducir reformas importantes que logren corregirlo en parte.

Con respecto a la selección proponemos que se elimine por completo – y esta vez de manera efectiva– hasta el 6° Básico, y que para ello el proceso de la admisión sea centralizado y en base a loterías. Además, proponemos que se permita la selección desde 7° Básico en adelante, pero sólo por criterios objetivos y transparentes, asociados al rendimiento.

En cuanto al financiamiento compartido, compartimos el hecho de que agrega segregación al sistema y, al reducir el número de alternativas de los alumnos, disminuye la competencia en el sistema. En esta línea, proponemos que se congele el copago, que se haga obligatoria la Subvención Escolar Preferencial (SEP), que ésta sea extendida hasta la clase media, y que tanto esa subvención, como también la general, sean aumentadas gradualmente en forma importante para cubrir lo antes posible los recursos que hoy son aportados por las familias.

Por último, hacemos la advertencia de que si la prioridad es aumentar la calidad del sistema escolar, todo lo anterior debe ser realizado en el contexto de un plan más amplio y ambicioso, que aumente el financiamiento público total al sistema y se enfoque especialmente en la carrera docente y en lo que ocurre dentro de las salas de clase. ■

Referencias

Angrist, Joshua y Kevin Lang, 2004, "Does School Integration Generate Peer Effect? Evidence from Boston's Metco Program", *American Economic Review*, Vol. 94 N. 5, 1613-1634.

Briebea, Daniel. 2013. "¿Es la segregación escolar un problema de justicia?", Horizontal.

Cabezas, Verónica. 2011. "Factores Correlacionados con las Trayectorias Laborales de Docentes en Chile, con Especial Énfasis en sus Atributos Académicos", Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación – FONIDE, Departamento y Desarrollo. División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

Esther Duflo, Pascaline Duplas y Michael Kremer, 2009, "Peer Effects, Teacher Incentives, and the Impact of Tracking: Evidence from a Randomized Evaluation in Kenya", mimeo.

Eyzaguirre, Sylvia. 2014. "Perfeccionamiento del Financiamiento Escolar y Alternativas para Terminar con el Financiamiento Compartido". Centro de Estudios Públicos.

Hernando y Niklitschek (2013), "Segregación escolar, financiamiento compartido y el sector educacional chileno", Horizontal.

Hoxby, Caroline y Gretchen Weingarth, 2005, "Taking Race out of the Equation: School Reassignment and the Structure of Peer Effects", mimeo, Universidad de Harvard.

Mineduc (2012), "Medidas de segregación escolar: discusión para el caso chileno". Centro de Estudios, Mineduc.

Mizala, Alejandra, Pilar Romaguera y Miguel Urquiola. 2007. "Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information", *Journal of Development Economics*, 84(1), 61-75.

Vigdor, Jacob y Thomas Nechyba, 2007, "Peer effect in North Carolina Public Schools", en Hanushek, Eric, y Ludger Woessman, eds., Schools and the Equal Opportunity Problem, Mass. Cambridge: The MIT Press.

Horizontal | Junio de 2014