



# **Medidas para disminuir los niveles de segregación escolar**

**Andrés Hernando y Karina Niklitschek**

**Noviembre de 2013**

## Resumen

En este capítulo se comparan diferentes propuestas que apuntan a disminuir los niveles de segregación de acuerdo al contexto chileno. La discusión se ha centrado en la conveniencia de eliminar el Financiamiento Compartido (FICOM). Sus detractores sostienen que el FICOM es la principal herramienta que tiene un colegio para segregar alumnos y que disminuye la libertad de elección de los padres más pobres. Aquéllos que no están de acuerdo con su eliminación sostienen que aumentaría la libertad y el control de los padres que desean aportar a la educación de sus hijos, además de la responsabilidad de los colegios. Por lo mismo, existen quienes proponen diferentes subvenciones para contrarrestar el efecto segregatorio del FICOM, sin eliminarlo.

Horizontal plantea una propuesta de reforma integral para contrarrestar la mayoría de las fuentes de segregación, no sólo el FICOM. Ésta consiste en universalizar la Subvención Escolar Preferencial, para que todos los colegios deban cumplir sus requisitos. Además, hacer valer la ley que impide la selección escolar, modificando el proceso de admisión de los colegios, centralizándolo y utilizando loterías. Junto a esto, propone avanzar hacia la eliminación o reemplazo del FICOM por otros mecanismos de inclusión y participación parental que permita a todos los padres que lo deseen (no sólo a los que cuentan con recursos monetarios) involucrarse y aportar a la educación de sus hijos.

## Introducción

Hay poderosas razones, tanto normativas (ver Brieba, 2013) como de eficiencia del sistema educacional (Ver Hernando y Niklitschek, 2013), para considerar que la segregación tiene efectos nocivos sobre el sistema escolar y la formación de los educandos.

Los altos índices de segregación en el sistema educacional chileno han sido ampliamente reconocidos y comentados, tanto a nivel nacional como internacional<sup>1</sup>, generando debate entre expertos sobre las causas y consecuencias adversas de la segregación escolar.

De los principales argumentos esgrimidos por aquellos que consideran indeseable la segregación escolar, está el que sostiene que ésta atenta contra la igualdad de oportunidades al limitar el alcance de las decisiones educativas de los niños y que, al separar niños por nivel socioeconómico, se niegan oportunidades de interacción social valiosas y acceso a la élite a niños talentosos.

En el debate entre aquellos expertos que reconocen la existencia de segregación y ven en ésta un problema, han surgido múltiples propuestas respecto a qué política pública es la más adecuada para reducir efectivamente la segregación, sin existir un consenso al respecto, fundamentalmente por discrepancias en argumentos económicos e ideológicos.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en las diferentes posiciones que tuvieron los miembros del grupo Res Pública en el libro “95 Propuestas para un Chile mejor”<sup>2</sup>. Mientras algunos consideran que la manera más apropiada de reducir la segregación es la eliminación del Financiamiento Compartido (FICOM), argumentando que este sistema atenta contra la libre elección de las familias que no cuentan con recursos financieros suficientes, otros miembros del equipo argumentan que el sistema del FICOM no debe ser eliminado, sino que se deben realizar modificaciones en torno a éste, principalmente porque el FICOM permite

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/48852584.pdf>

<sup>2</sup> Libro publicado en mayo de 2013, elaborado por un grupo de 12 profesionales de distintas posturas políticas y especialidades técnicas, que consiste en 95 propuestas en diferentes ámbitos que buscan aportar para lograr un Chile mejor.

allegar recursos al sistema sin requerir de financiamiento público adicional. Además, dicen sus defensores, el FICOM favorece el involucramiento por parte de las familias y el *accountability* de los colegios, generando una mayor relación entre familia y plantel educacional.

Este documento presenta una propuesta de Horizontal para disminuir la segregación en el sistema escolar Chileno. En este ejercicio, se analizan las otras proposiciones recientes que diversos actores han planteado en esta materia.

## Propuestas para reducir la segregación escolar

### Propuesta de Res Pública

En su trabajo para Res Pública, Dante Contreras y Francisco Gallego proponen establecer una subvención especial para la educación con características públicas. Para que los colegios, sean públicos o subvencionados, reciban este subsidio deben cumplir con ciertos requisitos que aseguren integración social: deben ser laicos, con presentación de diversidad de proyectos de vida, promoción de valores cívicos y sin selección ni cobro alguno. Esta propuesta se basa en el esquema utilizado en Bélgica, donde la subvención es de un 3% adicional mensual a la ya existente (alrededor de \$ 11.000 mensuales, en moneda de igual paridad de compra) por alumno a colegios municipales que cumplen con estos requisitos. Aunque los autores reconocen que se requiere de un estudio más detallado para el monto definitivo de la propuesta, sugieren considerar un valor en torno a \$ 10.000 mensuales por alumno para esta subvención especial<sup>3</sup>.

Además, Contreras y Gallego proponen simplificar el criterio de elegibilidad de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y entregarla de manera permanente al alumno, para que de esa manera las familias puedan tomar decisiones educacionales pensando a largo plazo considerando esta subvención. La determinación de la elegibilidad debiera ocurrir en la educación preescolar y mantenerse durante el resto del ciclo escolar, con la condición de elegibilidad definida de acuerdo a la educación de la madre. Junto a esto, se propone una estructura con más niveles de subvención diferenciada que reflejen las diferencias de costos de estudiantes que provienen de hogares con diferentes capitales culturales.

La primera parte de la propuesta centra el esfuerzo de desegregación en las escuelas y colegios: en efecto, para poder cobrar la nueva subvención el colegio

---

<sup>3</sup> Asumiendo que todos los colegios municipalizados clasificaran para esta subvención especial y que lo hicieran el 15% de los colegios particulares subvencionados, esto tendría un costo anual aproximado de US\$ 390 millones, considerando 1.360.000 alumnos de colegios municipalizados, 1.790.000 alumnos de colegios particulares subvencionados (matrículas reportadas por el Centro de Estudios del Ministerio de Educación para el año 2011).

debe demostrar que es capaz de atraer alumnos de todos los grupos sociales y adecuarse a una serie de requerimientos en su diseño. La segunda propuesta, en cambio, busca por la vía de la diferenciación en la subvención y de ofrecer certeza en su cobertura, hacer más atractivos a los niños vulnerables para las escuelas y colegios.

### Propuesta de Paredes et al.<sup>4</sup>

Paredes y coautores analizan con algún detalle los efectos del FICOM en el sector educacional chileno, usando una base de datos que permite medir los resultados académicos de los estudiantes en distintos momentos, así como *focus groups* que permiten comprender las características de los colegios que son más valoradas por los padres que optan por colegios con FICOM. Concluyen (en línea con otros trabajos como Lara, Mizala y Repetto, 2012 o Saavedra, 2013) que la ganancia en aprendizaje de cambiarse (y pagar) colegios con FICOM es pequeña y, para la mayoría de los alumnos, nula o incluso negativa. Concluyen, también, que el FICOM no puede ser identificado inequívocamente como una fuente importante de segregación por lo que dicha crítica estaría mal fundada.

Los autores encuentran, sin embargo, que los padres parecen valorar el FICOM, lo que podría estar en relación a otras dimensiones no observables de los colegios, como mayor disciplina, seguridad, mejores instalaciones o mejor ambiente escolar (menor *bullying*).

La propuesta procura mantener las alternativas de elección para la mayoría de los alumnos y expandir las de aquéllos que son segregados adversamente por el FICOM. Al mismo tiempo, se intenta mantener aquellos atributos del FICOM que parecen ser deseables.

En concreto, la recomendación de política consiste en universalizar los requisitos impuestos por la Subvención Escolar Preferencial en lo que dice relación a la existencia de controles y un plan de mejoramiento de la educación a nivel de cada establecimiento. En concordancia con la SEP, se prohíbe toda forma de selección a los colegios y el cobro de copago o FICOM a alumnos beneficiarios de la SEP. Sin embargo, la participación de los colegios ya no será voluntaria, sino

---

<sup>4</sup> Esta propuesta se presenta en el documento de Paredes et. al (2013). Parte de la misma fue incorporada al programa de gobierno de la candidata Evelyn Matthei. En este documento, nos referimos a la propuesta original.

que se verán en la obligación de aceptar alumnos con SEP. Esto toma ventaja del hecho que la existencia de un plan de mejoramiento de la educación, con los controles asociados, será obligatorio de todas maneras para la mayoría de los colegios de acuerdo a la ley que crea la Agencia de Aseguramiento de la Calidad.

Dado el monto actual de la SEP (\$ 34.000 para el año escolar 2013), este monto alcanza para cubrir el FICOM del 98,7% de los colegios que lo cobran.

Esta propuesta hace necesario extender la SEP a todos los alumnos del 40% más vulnerable, condición que será determinada con un criterio de más largo plazo que la actual calificación anual. La Subvención Escolar de Clase Media (SEM) cubrirá al tercer quintil con un criterio similar. Los montos, si bien no se han establecido aún definitivamente, estarían en torno a los \$ 45.000 para la SEP y \$ 30.000 para la SEM, mensuales.

Los alumnos beneficiarios de la SEM pueden estar sujetos a copago, pero sólo en el monto que éste exceda a la asignación de la SEM.

Finalmente, los colegios no podrán seleccionar alumnos por ningún criterio (excepto una lotería) una vez que los padres han firmado un documento suscribiendo el proyecto educativo del colegio.

La combinación de políticas antes indicada implica reducir la segregación mitigando dos de las vías que comúnmente se asocian a la existencia de este patrón: la selección por parte de los colegios y el efecto del financiamiento compartido. La “ventaja” de esta propuesta (como ha sido presentada) es que no elimina el FICOM y sus supuestos efectos positivos –mayor involucramiento de los padres en el colegio y mayor *accountability* de los establecimientos– pero sí mitiga importantemente el efecto que éste puede tener en limitar la elección de colegios por parte de los padres.

## Candidatura de Michelle Bachelet

Durante su campaña, Michelle Bachelet ha enfatizado que la educación es un pilar fundamental en su programa de gobierno, al definirlo como un derecho que debe asegurarse para todos y todas por igual. Sin embargo, su comisión programática no ha esclarecido la manera en que sus propuestas, dado este objetivo, se llevarán a cabo.

La candidata propone disminuir los niveles de segregación a través de la eliminación del FICOM, aumentando la subvención escolar para suplir la

disminución de los aportes de las familias y, de esa manera, permitir una mayor libertad al momento de elegir un colegio al no encontrarse ésta restringida por consideraciones presupuestarias.

Junto a ello, la propuesta incluye la eliminación del lucro en educación, por lo que el subsidio se le entregará sólo a los colegios que demuestren que no existe lucro en su administración.

Con la eliminación del FICOM, esta propuesta muestra un claro énfasis en disminuir los niveles de segregación, sin embargo, en la literatura no existe consenso que éste sea el principal causante de la segregación escolar.

Además, la propuesta no considera métodos alternativos para la integración de las familias en el proceso educativo de los niños, que se generaría con el FICOM, algo que algunos expertos consideran importante, al empoderar a las familias que se sienten con derecho a exigir ciertos estándares de calidad al tener participación directa en el financiamiento educacional de sus hijos.

### **Candidatura de Marco Enríquez-Ominami**

Para disminuir los niveles de segregación, al igual que la candidata de la Nueva Mayoría, Marco Enríquez-Ominami propone eliminar el FICOM, prohibiendo cobrar matrícula a los colegios que reciban aportes públicos. Para suplir la disminución de ingresos para los colegios, la propuesta incluye un aumento en la subvención base en un 46% para enseñanza básica, alrededor de \$ 80.000 y un 38% para enseñanza media, unos \$ 90.000 mensuales. Además, la subvención entregada a los colegios ya no será de acuerdo a la asistencia a clases de los alumnos, sino que de acuerdo a la matrícula escolar, considerando gradaciones en el monto. En cuanto a la SEP, se considera mantenerla como está actualmente.

Esta propuesta, como la de Michelle Bachelet, no se hace cargo de mantener un vínculo entre las familias y los establecimientos educacionales.

El incremento de manera uniforme de la subvención escolar y la prohibición de cobrar matrícula cuando los colegios reciben financiamiento público, permite que se incrementen las opciones educacionales para las familias al existir menos barreras por ingresos. Sin embargo, hay que analizar más detenidamente si el monto establecido es suficiente para suplir la eliminación del FICOM y no se comprometa aún más la calidad por falta de recursos.



## Alternativas al FICOM

Junto a estas propuestas, ante las sospechas que despierta la existencia y los efectos del FICOM, algunos economistas han planteado ciertas sugerencias de políticas<sup>5</sup> que serían capaces de integrar de una manera más completa a los apoderados en el proceso de aprendizaje de los niños, ofreciéndose como alternativa al FICOM y permitiendo preservar el “compromiso paterno” logrado bajo dicho esquema, pero sin bloquear el acceso a la educación en ningún plantel. Un ejemplo de institucionalidad a este efecto es el caso de la PTA (*Parent Teacher Association*) estadounidense, donde los padres tienen poder sobre las decisiones de asignación de algunos recursos educativos aportados por ellos a través del colegio.

La PTA es la organización voluntaria de padres más grande de Estados Unidos. Fue creada en 1897 para promover la participación de los padres en las escuelas, de manera que este involucramiento ayude a mejorar la calidad educativa que reciben los estudiantes en educación temprana y básica. Es una organización sin fines de lucro y actualmente está compuesta por más de cinco millones de miembros.

Existen tres ejes principales de acción por parte de esta asociación: (1) **Compromiso familiar**, que busca un mayor involucramiento familiar en el desarrollo escolar de los niños, estableciendo una guía de implementación local que promueve la participación familiar en diferentes actividades escolares; (2) **Salud y seguridad**, que busca crear ambientes seguros y promover la vida sana, así como crear una red de apoyo social y emocional para los estudiantes, con especial atención en los fenómenos del *bullying*, violencia escolar y consumo de drogas; y (3) **Artes en educación**, que pretende incentivar a los alumnos a explorar sus talentos artísticos y expresarlos, promoviendo la integración de niños de todas las edades.

El funcionamiento de este sistema está conformado por dos componentes, uno nacional y otro local. A nivel nacional, la PTA está compuesta por 55 congresos estatales y cerca de 26.000 unidades locales en todos los estados.

---

<sup>5</sup> Estamos en deuda con Sergio Urzúa por llamar nuestra atención sobre este modelo en particular.

La PTA nacional está dirigida por un directorio que provee liderazgo, programas, soporte y recursos a sus miembros en todos los niveles de la asociación. A nivel local la organización basa sus acciones en las directrices establecidas por la PTA nacional con un enfoque que potencia los aspectos relacionados más estrechamente con las necesidades de las comunidades locales, en base a un diagnóstico que se realiza en conjunto con los padres. De esta manera, se entrega información educacional con respecto a los recursos, eventos y actividades disponibles. Con estas entidades ligadas entre sí, se logra la formación de una red de miembros a nivel del país.

De acuerdo al Reporte Anual de las PTA 2012, los recursos son obtenidos principalmente por contribuciones de los miembros (71%). Además existe un sistema de donaciones, inversiones y publicidad que aportan al total de ingresos de la asociación. De estos recursos, el 87% es destinado a los programas creados, correspondiente a US\$ 11 millones aproximadamente, y lo restante se designa a gastos de administración.

A pesar de que durante los últimos años la cantidad de miembros ha decaído (Reporte Anual PTA 2009), la PTA cuenta con una importante aprobación y prestigio a nivel nacional. Los padres consideran que la acción de la PTA ha producido importantes avances en temas educacionales. Mejoras como la creación del nivel de Kinder obligatorio, leyes sobre trabajo infantil, servicio de salud pública, programas de almuerzos saludables, sistema de justicia juvenil, artes en educación y seguridad escolar fueron todos, en su momento, impulsados por la PTA.

## Una propuesta de Horizontal

Creemos que las propuestas que se concentran únicamente en la eliminación del FICOM son insuficientes y, además, poco rigurosas. En efecto, la lectura desapasionada de la evidencia no permite concluir que el FICOM sea la principal fuente de segregación ni que, por lo mismo, su eliminación será suficiente para producir colegios más integrados. Por el contrario, creemos que las mayores posibilidades de éxito se obtendrían a partir de incentivos a los colegios y cambios en la institucionalidad de modo que el costo o beneficio relativo de recibir alumnos vulnerables no justifique optar por segregarlos del resto.

El análisis de las causas próximas de la segregación escolar en Chile apunta a cuatro fuentes principales: (1) la segregación residencial, particularmente alta en las grandes ciudades chilenas; (2) la selección por parte de los colegios; (3) la elección y preferencias de los padres, que parecen valorar la homogeneidad en escuelas y colegios; y (4) el sistema de financiamiento compartido, que excluye a los alumnos que no pueden pagar.

Obviamente, soluciones aplicadas sólo a nivel del sistema escolar pueden resolver únicamente las tres últimas de estas causas. La solución al problema de segregación geográfica es mucho más compleja y escapa al diseño de la política educativa en cuanto requiere de una aproximación integral desde la perspectiva del diseño urbano y de sistemas de transporte, entre otros.

En esta sección, presentamos una propuesta que se construye a partir de la presentada por Ricardo Paredes y que apunta a reducir los costos que los colegios pueden percibir al sumar alumnos vulnerables y, al mismo tiempo, propone un sistema de postulación a los colegios que da garantías de imparcialidad a los padres de modo de eliminar la potencial autosegregación producto de la reputación de los colegios más selectivos.

En la práctica, proponemos expandir los requisitos y cobertura de la Subvención Escolar Preferencial a todos los colegios y al primer 40% de los alumnos más vulnerables de acuerdo a una métrica relativamente estable, de modo que la

elegibilidad de los alumnos no sea reevaluada todos los años<sup>6</sup>. Al mismo tiempo, proponemos, complementar esta política con la SEM en términos equivalentes a los de la SEP, sumado a la obligatoriedad de admitir a todos los alumnos o, al menos, de darles a todos las mismas posibilidades de ingresar a un determinado establecimiento. La complementariedad entre la SEP y la SEM hace que el costo de no clasificar en el 40% más vulnerable sea relativamente menor, dado que la diferencia en subvención no cae (para el alumno en el margen) en todo el valor de la SEP, sino sólo en el diferencial SEP/SEM<sup>7</sup>.

Es posible hacer las transiciones aún más continuas (es decir, en más escalones según vulnerabilidad) evitando quiebres abruptos en beneficios que suelen ser percibidos como injustos o que promueven conductas indeseables como la subdeclaración o el falseo de información. Esto requeriría crear una SEM para el tramo 40-60% de vulnerabilidad y otra para el tramo 60-80%.

Creemos que esta parte de la propuesta limita en forma interesante la selección por parte de los colegios.

Al mismo tiempo, es necesario considerar el efecto reputacional que años de selección efectiva (legal o no) han tenido en el sistema. En efecto, no basta declarar que todos los alumnos que postulan a un determinado colegio tendrán iguales oportunidades de ser admitidos para que sea creíble para los padres, ya que por años los propios colegios (en algunos casos) han estado seleccionando alumnos

Por esto, con el fin de proveer de credibilidad a la igualdad de oportunidades de acceso para todos los potenciales alumnos que postulan a un colegio y cuyos padres suscriban al proyecto educativo del establecimiento, proponemos desligar los procesos de postulación y admisión a los colegios, de modo que la admisión se realice fuera del control de los establecimientos.

---

<sup>6</sup> En particular, compartimos la opinión de los investigadores de Res Pública que es recomendable asociar la elegibilidad a estas subvenciones (SEP y SEM) a una condición de vulnerabilidad de carácter más permanente (por ejemplo, la educación de los padres) que los ingresos familiares.

<sup>7</sup> Asumiendo los montos antes presentados (\$ 45.000 para los alumnos SEP, primer 40% y \$ 30.000 para los alumnos SEM, tercer 20%) el costo de esta política ascendería a US\$ 1.820 millones al año. Si se expandiera la SEM al 80% más vulnerable el costo sería de US\$ 2.270 millones al año. Sin embargo, no todo este costo es incremental, ya que actualmente se paga SEM a un número importante de alumnos.

Para ello, el Ministerio de Educación debería centralizar el proceso de admisión y definir la matrícula en base a loterías cuando haya exceso de demanda de acuerdo a las preferencias de los padres. Estos deberían suscribir el proyecto educativo de los establecimientos a los que postulan a sus hijos directamente en el Ministerio y entregar a éste una lista ordenada por preferencia de los colegios a los que hayan postulado a sus hijos<sup>8</sup>.

Los colegios, escuelas y liceos, por su parte, entregarán al Ministerio el detalle de vacantes disponibles en cada nivel y, en caso de existir, el copago asociado a la asistencia al establecimiento. Posteriormente, el Ministerio conducirá las loterías necesarias para asociar los alumnos a los planteles educacionales de acuerdo a las preferencias expresadas por los padres en sus postulaciones.

De esta forma, el sistema debería contar con la credibilidad necesaria para asegurar a los padres que la admisión a un determinado establecimiento no es mediada, en forma alguna, por las características de los alumnos y/o de sus familias, más allá de lo establecido en las leyes de la SEP o SEM.

La admisión basada en loterías centralizadas tiene otros efectos interesantes, además de entregar certeza de imparcialidad en la admisión a padres y alumnos. En particular, al proveer a cada colegio una composición del alumnado controlada exógenamente, favorece la comparación entre colegios, permitiendo identificar de mejor forma a los que realizan una mejor labor. Además, al entregar información sobre los colegios que los padres consideran sustitutos cercanos entre sí, permite entender de mejor manera qué información y características son las que los padres consideran con mayor cuidado al momento de elegir entre establecimientos educacionales.

Finalmente, si se deseara potenciar aún más los incentivos a la creación de colegios inclusivos, en la línea de la subvención especial propuesta por Res Pública, esto aún sería posible siempre que la subvención se asigne por la composición de los alumnos que postulan al colegio y no por la de los que efectivamente son admitidos a éste. De esta forma se aíslan, en la práctica, los potenciales efectos azarosos de las loterías.

---

<sup>8</sup> Para lograr esto es importante que el sistema de loterías posterior sea compatible con una declaración fidedigna de las preferencias. Esto se logra, por ejemplo, con el algoritmo de *deferred acceptance* (ver Roth, 2007), que asigna alumnos en una lotería inicial y luego “desarma” bucles que permiten mejorar a algunos alumnos (moviéndolos entre colegios) sin perjudicar a ninguno.

En lo relativo al FICOM, un sistema de contribuciones voluntarias a una asociación civil mayor –como el ejemplo de la PTA estadounidense u otras experiencias similares en el mundo<sup>9</sup>–, independiente de la administración del plantel educacional, puede preservar los dos atributos que normalmente se asocian al FICOM, como son aumentar el compromiso de los padres con los establecimientos y allegar recursos extra a la educación.

Una traba importante que podría enfrentar una propuesta en este sentido es la disponibilidad de capital humano a nivel local para administrar e implementar un sistema del tipo PTA<sup>10</sup>. Para subsanar esto se podría pensar en un sistema más liviano que, al principio, se limite a nivel local a elegir cuál de varias estrategias diseñadas centralmente implementar (ofrecidas, posiblemente, por el Ministerio de Educación, en un esquema de cooperación público-privada).

Combinada con el sistema de loterías y ausencia de selección y, si se permite que los padres puedan contribuir a la asociación con otro tipo de recursos además de dinero (horas de trabajo voluntario, por ejemplo), es posible lograr una instancia de inclusión y de participación virtuosa que, de hecho, disminuya la segregación en lugar de aumentarla.

---

<sup>9</sup> Otros países que cuentan con instituciones similares incluyen a México, Reino Unido, Japón e India.

<sup>10</sup> Recordar que la administración de la PTA es externa al colegio, de cargo de los padres.

## Análisis de caso de selección: la comuna de Providencia

En relación al funcionamiento del sistema escolar público y la existencia de selección en el mismo, el 6 de septiembre de 2013<sup>11</sup>, el diario La Tercera publicó que a contar de 2014 la Ilustre Municipalidad de Providencia dará prioridad en sus liceos a los alumnos que hayan cursado la educación básica en la comuna, rompiendo de esta forma con una larga tradición de selección por rendimiento escolar, que privilegiaba la asistencia a sus liceos de calidad (Liceo 7, Liceo Carmela Carvajal y Liceo José Victorino Lastarria, fundamentalmente) de alumnos y alumnas con rendimiento destacado en educación básica, sin importar su comuna de origen. Esta iniciativa pretendería disminuir la selección y segregación por rendimiento.

Si bien parece un avance en la dirección enunciada, reduciendo la segregación en líneas de rendimiento y, por lo tanto, facilitando la comparación entre colegios, esta medida tiene un efecto indeseable en la segregación en líneas socioeconómicas. En efecto, la evidencia (Gallego y Hernando, 2008) muestra que los padres de estudiantes de educación básica tienden a elegir desproporcionadamente colegios cercanos a su zona de residencia. Esto implica que, en equilibrio, una mayor proporción de los alumnos que cursan su educación básica en la comuna de Providencia serán residentes de la comuna de Providencia o aledañas (Santiago, Las Condes, Ñuñoa y Recoleta, todas comunas relativamente “ricas”) y, por lo tanto, pertenecerán a grupos menos vulnerables.

Dado que estos alumnos tendrán prioridad en el acceso a los liceos de la comuna, el efecto será de aumentar la segregación socioeconómica al restringir el acceso a los liceos de la comuna a alumnos vulnerables de otras comunas que podrían asistir a ellos y que, además, tenían el mérito académico para ser admisibles.

La solución natural a la selección por rendimiento académico (en caso que decidiera eliminarse) sería su reemplazo por una lotería que diera a todos los estudiantes (sean de la comuna o no) la misma posibilidad de asistir y no su reemplazo por un sistema de selección geográfica que aumentará la segregación

---

<sup>11</sup> Para mayor información, revisar <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/09/680-541314-9-providencia-prioriza-acceso-a-liceos-a-escolares-que-estudien-en-la-comuna.shtml>

socioeconómica y disminuiría la igualdad de oportunidades para los alumnos de otras comunas.

Sin embargo, extrañamos una discusión de política pública anterior: ¿por qué es deseable eliminar la segregación por rendimiento académico? y, ¿por qué es necesario eliminarla de todo el sistema y no sólo de la educación primaria?

La respuesta a estas preguntas es compleja por, al menos, dos razones: Por una parte, la selección por rendimiento académico (y las dimensiones asociadas a éste, como esfuerzo, motivación o mayor preocupación familiar) tiende a confundir el valor que agrega el colegio, en particular con la calidad de los alumnos que recibe. Puesto en lenguaje simple, no es posible saber si un colegio tiene resultados destacables porque tiene profesores extraordinarios y una administración sobresaliente o si se debe a que tiene alumnos y alumnas particularmente inteligentes, ambiciosos o preparados (posiblemente, sea una combinación de ambos, ya que mejores alumnos tienden, a su vez, a atraer mejores profesores y mejores profesores a hacer más atractivo un colegio para los administrativos y profesores de mayor calidad).

Por otra parte, un esquema donde se selecciona a los alumnos y alumnas por sus méritos escolares tiende a premiar a aquéllos que hacen un mayor esfuerzo durante su educación primaria, lo que es, sin lugar a dudas, un sistema mucho más meritocrático que aquél que asigna cupos prioritarios en liceos de calidad a aquéllos que viven en la comuna o cerca de ésta. Si el objetivo es eliminar la segregación en términos académicos pareciera que moverse a un esquema de segregación geográfica (y, por ende, socioeconómica) parece una alternativa particularmente indeseable.



## Conclusión

La segregación escolar evidenciada en Chile es considerada problemática desde una perspectiva normativa (fundamental, pero no únicamente, debido a su efecto en la igualdad de oportunidades) y también desde una perspectiva positiva descriptiva del funcionamiento del sistema escolar de elección de colegios (*school choice*)<sup>12</sup>.

Dado lo anterior y la importancia que los aspectos sociales relacionados con la educación han adquirido recientemente, es razonable esperar que el tema de la segregación escolar adquiera creciente importancia en la discusión pública durante los próximos meses. Por ello, en este documento presentamos una propuesta que intenta actuar sobre dos de las causas que se argumentan normalmente como fuentes de la segregación: la selección por parte de los colegios y el sistema de financiamiento compartido.

La propuesta se construye a partir de aquéllas desarrolladas por Ricardo Paredes y coautores (2013) y Dante Contreras y Francisco Gallego (2013) para Res Pública. En resumen, consiste en la eliminación del FICOM junto a una expansión de la SEP a los dos primeros quintiles de vulnerabilidad, basados en una condición más permanente de calificación que los puntajes de focalización actuales, al tiempo que la SEM cubriría al tercer quintil de ingresos.

Al mismo tiempo, la SEP se universaliza, haciéndose sus requisitos exigibles a todos los colegios, incluida la no selección en el ingreso. En el caso de colegios que cobran financiamiento compartido, éstos no pueden cobrarle a los alumnos beneficiarios SEP y los fondos que aporta la SEM deben descontarse del copago.

Para romper con los efectos reputacionales de la selección, que pueden afectar la credibilidad del nuevo sistema, se separa el proceso de postulación del de admisión a los colegios, centralizándose éste último –ya sea en el Ministerio de Educación o en la Superintendencia de Educación– a través de loterías. Los padres postularían directamente a los colegios, pero deberán indicar a la autoridad central el orden de preferencia respecto a los colegios a los que postulan, adhiriendo explícitamente a los proyectos educativos de dichos colegios. El proceso de asignación de alumnos a colegios debería implementarse con una lotería o sucesión de loterías basada en algoritmos de *deferred*

---

<sup>12</sup> Ver el documento de Briebe (2013).

*acceptance*, de modo de preservar los incentivos a postular a los colegios en orden de preferencia.

El sistema propuesto es perfectamente compatible con la propuesta de Res Publica de crear una subvención adicional para los colegios que entreguen educación de “perfil público” y que integren estudiantes de distinto nivel socioeconómico. Sin embargo, para aislar a los colegios de la incertidumbre generada por el sistema de loterías, sería importante que la subvención se asigne de acuerdo a las características de los postulantes que los colegios atraen y no a las de los estudiantes que el sistema les asigna.

Finalmente, la propuesta analizada hasta este punto debiera debilitar importantemente el efecto segregador del FICOM. Sin embargo, desde un punto de vista de economía política y dado que el FICOM es una de las fuentes de segregación identificadas (aunque probablemente no la principal), creemos que es necesario avanzar en su eliminación o reemplazo.

Al mismo tiempo, desde el punto de vista teórico, toda vez que el FICOM no es parte del modelo teórico detrás del sistema de elección de colegios (*school choice*) que opera en Chile, nos parece que su eliminación potenciaría al sistema de libre elección en lugar de debilitarlo.

Una alternativa en la que los padres hacen aportes voluntarios (en dinero u otros recursos, como tiempo y trabajo voluntario) a la comunidad escolar en forma externa al funcionamiento del colegio, puede utilizarse para preservar algunos de los efectos deseables del FICOM (mayor compromiso de los padres con el proceso educativo y mayor vigilancia sobre las acciones del colegio), al mismo tiempo que se vuelve una instancia integradora y que se asocia a teóricas ganancias dinámicas de calidad<sup>13</sup> por parte de los colegios que cobran FICOM.

Sin embargo, esta propuesta requiere de una infraestructura local intensiva en capital humano que podría no estar disponible en parte importante de los colegios. De ser así, debería avanzarse con cuidado y paulatinamente en su implementación.

---

<sup>13</sup> Ganancias que, dicho sea de paso, la evidencia empírica ha fallado sistemáticamente en encontrar. Ver, por ejemplo, Lara, Mizala y Repetto (2010) y Saavedra (2013).

## Referencias

- Brieba, Daniel. 2013. "¿Es la segregación escolar un problema de justicia?", Horizontal.
- Contreras, Dante., y Francisco Gallego. 2013. La madre de todas las batallas: asegurar el acceso a una educación de calidad integral. Cap 14., 95 *Propuestas para un Chile Mejor*, grupo Res pública.
- Gallego, F. y A. Hernando, 2008, "On the Determinants and Implications of School Choice: Semi-Structural Stimulations for Chile". *Journal of LACEA Economía, Latin American and Caribbean Economic Association*, **9**(1).
- Hernando, Andrés y Karina Niklitschek. 2013. "Segregación escolar, financiamiento compartido y el sector educacional chileno", Horizontal.
- Paredes, Ricardo, Magdalena Opazo, Paulo Volante y José Ramón Zubizarreta. 2013. "Financiamiento compartido en la educación subvencionada chilena", mimeo.
- Lara, Bernardo, Mizala Alejandra y Andrea Repetto. 2009. "The effectiveness of private-voucher education: evidence from structural school switches". *Documento de trabajo 263*. Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- OECD (2010), PISA 2009 Results: Overcoming Social Background – Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II).
- Saavedra, Trinidad. 2013. "Efecto del Financiamiento Compartido sobre el Rendimiento Escolar", Tesis Magister de Economía Aplicada, Escuela de Ingeniería, Universidad de Chile.
- Programa de gobierno Franco Parisi 2014.
- Programa de gobierno Marco Enríquez Ominami 2014.
- Propuestas Comisión Programática de Educación, Candidatura de Michelle Bachelet 2014.
- Reporte anual 2012, PTA Nacional.

Reporte anual 2009, PTA Nacional.

Roth, Alvin. 2007. "Deferred Acceptance Algorithms: History, Theory, Practice, and Open Questions", *NBER Working Paper No. 13225*.

**Horizontal | noviembre 2013**