

El Sentido de Pertenencia como Catalizador de una Educación de Calidad (*)

CARLA LEHMANN S-B.

- Al comparar los dos tipos de establecimientos educacionales subvencionados se observan diferencias en la gestión educativa y administrativa financiera de éstos. Así, en general (considerando un mismo nivel socio-económico), la educación particular subvencionada presenta mejores rendimientos en las pruebas SIMCE que la educación municipal a la vez que, exhibe una gestión financiera más eficiente que esta última.
- Tomando como referencia el diagnóstico esbozado, se propone abrir la opción de traspasar la administración (y potencialmente la propiedad del inmueble sujeta a una gestión adecuada) de escuelas municipales, en forma voluntaria y vía referéndum, a corporaciones o fundaciones educacionales privadas sin fines de lucro formadas básicamente por profesores. El traspaso se realizaría automáticamente, a través de una concesión por un período determinado, si el referéndum es aprobado por un 50% más uno de los votos de los profesores.
- Es importante hacer notar que lo que se propone no es la "privatización" del sistema de educación pública municipal, sino que abrir o potenciar una nueva forma de gestión que, sin romper la tradición de docencia en nuestro país, permita rescatar o dar un cauce distinto al *ethos* de servicio público que caracterizó a la docencia en nuestro país durante muchos años. La idea es hacer posible la canalización descentralizada y autónoma de ese *ethos*, sin forzar la decisión y sobre la base de entidades docentes sin fines de lucro.
- Asimismo, la propuesta básica se asienta sobre la creación de dos incentivos permanentes que potencien la calidad y equidad del sistema. Un primer incentivo consiste en premiar diferenciadamente (más fuertemente los avances obtenidos en los niveles de logro bajos) y con un tope las mejorías que se produzcan en los resultados del SIMCE a nivel de cada establecimiento educacional. Un segundo incentivo consiste en la creación de un subsidio equivalente a un porcentaje del valor unitario de la subvención por cada estudiante que pertenezca a una familia con un puntaje en la ficha CAS-2 igual o inferior a 520 puntos. Así, lo que se desea es hacer más atractivo a las escuelas subvencionadas atender las necesidades educacionales de los más pobres.

Carla Lehmann S-B. es Economista, Universidad de Chile. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

* Elaborado a partir del *Documento de Trabajo*, 222 de la misma autora.

I. DIAGNÓSTICO

El tema del carácter, ya sea público o privado, de quienes realizan la gestión educativa y administrativa financiera de los establecimientos educacionales, envuelve dos caras o facetas diferentes del problema educacional.

Una primera faceta del problema, y seguramente la más importante, se refiere al problema cualitativo: ¿por qué un establecimiento educacional que tiene el carácter de privado, que pertenece a personas perfectamente individualizables, tiende a ser más efectivo (en términos de lograr sus objetivos) y de mejor calidad que uno que tiene el carácter de público? Sin duda, la pregunta planteada encierra una infinidad de respuestas válidas en determinados casos. Sin embargo, en términos simples, éstas pueden ser agrupadas básicamente en dos áreas.

Una de ellas estaría integrada por diferencias culturales de los niños que asisten a los dos tipos de establecimientos. Esto es, variables socioeconómicas y socioculturales (como, por ejemplo, el nivel educacional de los padres) en parte estarían explicando las diferencias de calidad (resultados SIMCE) entre la educación particular subvencionada y la municipal.

Sin embargo, también es cierto que al comparar el rendimiento por dependencia (particular subvencionado v/s municipal) y considerando un mismo nivel socioeconómico y sociocultural e índice geográfico, las diferencias en calidad a favor de la dependencia particular subvencionada subsisten. Esto es cierto, salvo en el estrato socioeconómico bajo y en áreas rurales, donde se produce una excepción que requeriría un estudio específico.

Con todo, en general, y considerando un mismo nivel socioeconómico, la educación particular subvencionada es mejor que la municipal, tomando como medida de calidad el rendimiento en las pruebas SIMCE.¹

Más aún, la población parece estar consciente de ello. Según la encuesta CEP-Adimark de agosto de 1992 la población tiende a evaluar mejor los establecimientos particulares subvencionados que los municipales.

Estos resultados no hacen otra cosa que avalar la hipótesis de que existirían diferencias de gestión educativa al comparar los establecimientos municipales con los particulares subvencionados, que hacen que estos últimos presenten mejores resultados en las pruebas de medición de la calidad de la educación (SIMCE). En muchos casos, estas diferencias de gestión y de calidad se deben a que en los establecimientos de carácter privado se favorecen y potencian la mística y el sentido de pertenencia.²

Un establecimiento educacional que "pertenece"³ a alguien o a un grupo de personas entrega a ese establecimiento

¹ SIMCE 1993, Resultados Nacionales por estructura, octavos años; Ministerio de Educación.

² Con esto no se quiere afirmar que "todos" los establecimientos particulares subvencionados presenten una mística clara y un fuerte sentido de pertenencia; más bien lo que se desea subrayar es que el carácter privado de un establecimiento facilita que estas características se den. El análisis que sigue se sustenta sobre esta premisa.

³ El término pertenencia, en este caso, no se refiere necesariamente a propiedad sobre los bienes inmuebles del establecimiento. En otras palabras, para que exista un fuerte sentido de pertenencia y mística en un colegio no es condición necesaria que la persona jurídica que realiza la gestión posea la propiedad de los bienes inmuebles del establecimiento.

una mística particular, un carácter individual, lo que se puede llamar el "espíritu del colegio". A su vez, el personal docente y administrativo que trabaja en un establecimiento educacional con un lineamiento claro y definido se compromete con ese espíritu o ideal particular; se las juega por...; se pone la camiseta con...; comparte con el equipo la visión institucional.

El director o directora de un establecimiento educacional con estas características actúa como verdadero líder, focalizando las prioridades reales del establecimiento educacional, motivando a sus colaboradores a jugársela por el establecimiento educacional y por la formación de los estudiantes, a la vez que provee un ambiente en que los profesores comparten la formulación de los objetivos del establecimiento educacional y muestran liderazgo en la consecución de ellos.⁴

En definitiva, la pertenencia o sentido de pertenencia actúa como catalizador de una serie de fuerzas humanas, tales como la voluntad, el deseo de hacer las cosas bien, la dedicación, la creatividad; todas juntas permiten una gestión educacional más efectiva.

Por contraste, un establecimiento educacional de carácter público, por definición, pertenece al Estado. Difícilmente una escuela de propiedad estatal puede generar su propio espíritu: ¿el espíritu de quién?⁵

⁴ Casos de establecimientos particulares subvencionados que muestran estas características están siendo analizados en una investigación que está realizando el CEP: Colegios de la Sociedad de Instrucción Primaria, Colegio Santa Cruz (Santiago), Colegio Cristiano Emanuel (La Florida), Colegio Los Capullitos (La Cisterna), Colegio Marcelino Champagnat (La Pintana), etc.

⁵ Por supuesto que esta argumentación presenta excepciones notables, tales como el Instituto Nacional o el Internado Nacional Barros Arana. Sin

Así, en general, los establecimientos educacionales municipales se caracterizan por una gestión educativa de menor calidad, en un ambiente despersonalizado y con una débil identidad y sentido de pertenencia. Más aún, generalmente, el director de un establecimiento educacional de carácter público se ve a sí mismo como un administrador y no como un líder. En la mayoría de los casos, estos establecimientos no se manejan con una visión compartida de equipo, sino por reglas y regulaciones. Y al decir esto no se quiere culpar ni a los directivos ni a los profesores que trabajan en dichos establecimientos: la falta de un sistema real de incentivos, la burocracia y la falta de autonomía están estrangulando la creatividad, motivación y potencialidad de los profesores y directivos de establecimientos educacionales municipales.

En definitiva, la falta de autonomía en la gestión educacional y de sentido de pertenencia en los establecimientos educacionales municipales son verdaderos frenos a la obtención de mejoras en la calidad de dicha educación.

Una segunda faceta del problema, de orden cuantitativo, se refiere a que los establecimientos educacionales de carácter privado exhiben una gestión financiera más eficiente que los establecimientos educacionales públicos. Esta afirmación es avalada por la existencia de establecimientos educacionales particulares subvencionados que se autofinancian estrictamente con la subvención estatal mientras subsisten otros colegios municipales que presentan sistemáticamente déficit, aun conside-

embargo, casos así conforman la excepción y el carácter de éstos ciertamente se vería perfeccionado si contaran con un mayor grado de autonomía en la gestión educacional.

rando que los primeros deben amortizar la inversión en infraestructura y los segundos reciben apoyo financiero del municipio.

La falta de autonomía administrativa y financiera de los establecimientos educacionales municipales encuentra una de sus raíces en la promulgación del Estatuto Docente (1991), el que introdujo una serie de rigideces al sistema municipal subvencionado⁶ y atentó contra una de las bases de sustentación del sistema educacional chileno: la descentralización. Con este marco legal de fondo no son de extrañar los altos déficit que deja la administración de estos establecimientos educacionales: basta con observar la sobredotación de sus plantas docentes en relación al sector particular subvencionado. Mientras la matrícula en el sector municipal creció 1% entre 1991 y 1993, la dotación docente aumentó en más de 10%, con lo que la relación profesor-alumno pasó de 22 alumnos por profesor a 20 en 1993. En el sector particular subvencionado la relación se estabilizó en 27 alumnos por profesor.⁷

Los establecimientos educacionales particulares subvencionados no tienen ni han tenido nunca problemas de déficit, y esta situación está estrechamente relacionada con el hecho de que este sector posee muy pocas trabas legales y rigideces a su gestión. En términos de gastos, la única rigidez que deben cumplir es el salario mínimo nacional por hora docente; sin embargo, pueden ajustar libremente las plantas docentes de acuerdo a las necesidades del establecimiento educacional (Ley 19.010, Art. 3º).

⁶ Entre éstas cabe mencionar que el Estatuto Docente estableció prácticamente la inamovilidad de los docentes del sector municipal.

⁷ "El perfeccionamiento de la descentralización educativa: Hacia un primer balance", Subsecretario de Educación, enero 1994.

En suma, y como corolario del breve diagnóstico comentado, se sugiere facilitar el traspaso de establecimientos municipales a entidades privadas que no persigan fines de lucro.

II. MODALIDADES DE TRASPASO

A) LEGALIDAD VIGENTE

Las normas vigentes actualmente (Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, artículo 6º y las interpretaciones de éste por parte de la Contraloría) permiten entregar concesiones para la administración de establecimientos educacionales, previa propuesta pública, y con la condición de que esto no implique traspaso de funciones o potestades municipales, lo que debe analizarse caso a caso.

Sin embargo, de acuerdo a los antecedentes que se tienen, los únicos casos de traspaso que se conocen han sido los de escuelas agrícolas municipales a la Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural (CODESSER) de la Sociedad Nacional de Agricultura, corporación que posee una no despreciable trayectoria, con un prestigio ganado y una situación financiera solvente.

El hecho de que los traspasos de establecimientos municipales a manos privadas sean una excepción más que una regla puede ser explicado, en parte, por aprensiones municipales⁸ y, en parte, porque no existen los incentivos sufi-

⁸ Es probable que la municipalidad no esté dispuesta a desprenderse de un establecimiento educacional sin que se le asegure cierto éxito en la gestión (financiera y administrativa). En el fondo, con el traspaso la municipalidad pierde control sobre la administración del establecimiento, corre un riesgo y no obtiene grandes beneficios.

cientes (legales y financieros) para optar por este camino.⁹ Así, las normas vigentes no entregan los incentivos suficientes para que se produzcan los traspasos deseados (de aquí el pequeño número de éstos) y menos aún para que ellos se realicen a corporaciones o fundaciones de profesores u otras que no posean una fuerte solvencia económica.

B) LA PROPUESTA Y SUS OBJETIVOS

La propuesta básica que se quiere hacer es el traspaso **voluntario** de la administración (con posibilidad de obtener la propiedad del inmueble sujeto a una gestión adecuada) de establecimientos educacionales municipales a corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro formadas básicamente por profesores, cuyo único objetivo sea el bien común general enmarcado éste dentro de fines exclusivamente educacionales.

Una de las condiciones básicas que se requieren para que el traspaso quede legitimado es que éste se produzca con el consentimiento de la mayoría de los profesores del establecimiento. El modo de operación sería a través de un **referéndum**, en el que cada profesor exprese libremente su aprobación o rechazo respecto del traspaso. De aprobarse el referéndum con una mayoría absoluta de los votos (50% más uno de los votos legalmente emitidos), el traspaso se produciría **automáticamente**.

⁹ Los principales obstáculos que se observan desde el punto de vista de la persona natural o jurídica que quiere optar por la administración del establecimiento se refieren a restricciones financieras (por ejemplo asegurar gratuidad y entregar una garantía) y a restricciones legales, ya que el establecimiento no cambia su status y sigue siendo, en términos de gestión financiera, municipal.

En una primera etapa el traspaso incluiría una concesión de administración por un determinado número de años (7 años por ejemplo), al término del cual existirían dos posibilidades:

- Si la gestión ha sido adecuada,¹⁰ la corporación o fundación tiene la posibilidad de hacer efectiva una opción de compra del establecimiento, con lo cual el traspaso se hace definitivo en administración y propiedad. Si el precio de venta del establecimiento se fija en el avalúo fiscal del mismo, se debe pensar en alternativas de financiamiento que hagan viable la compra por parte de la corporación. Al respecto, una alternativa es que la corporación asuma una deuda (por el valor del establecimiento o una parte de éste) con la municipalidad, pagadera en un plazo máximo de 20 años con una tasa de interés real subsidiada de 2% anual. En tal caso, mientras persista un saldo insoluto, el inmueble queda hipotecado y no puede destinarse a otros fines que no sean educacionales. Si la corporación o fundación no quiere o no puede hacer efectiva la opción de compra, se puede renovar automáticamente la concesión de administración por un período adicional.
- Si bajo los mismos parámetros anteriores la gestión no ha sido adecuada, el municipio podría revocar la concesión y el establecimiento volvería a manos municipales. En caso de producirse diferencias de opinión entre la corporación y la municipalidad respecto de lo adecuada o inadecuada de la gestión lleva-

¹⁰ El municipio determinará si la gestión ha sido o no adecuada a base de: a) un informe de actividades y balance que la corporación hará llegar a la municipalidad al término de cada año (informe interno), y b) el cumplimiento de objetivos contenidos en un Proyecto de Desarrollo Integral del colegio (informe externo).

da a cabo, le corresponderá a un árbitro dirimir (el cual debería quedar establecido en el convenio de concesión).

Por otro lado, se requieren dos condiciones básicas adicionales para que la propuesta funcione: a) que la nueva administración pueda ajustar libremente la dotación del establecimiento a sus requerimientos reales. Para lograr esto es necesario que el establecimiento traspasado se ajuste a las normas legales vigentes que son aplicables a los establecimientos particulares subvencionados, con todas las implicancias positivas que esto tiene y b) asegurarles a los docentes las asignaciones que actualmente poseen en su calidad de trabajadores del sector municipal.

En resumen, lo que se propone no es la "privatización" del sistema de educación pública municipal, sino que abrir o potenciar una nueva forma de gestión que, sin romper la tradición de docencia en nuestro país, permita rescatar o dar un cauce distinto al *ethos* de servicio público que caracterizó a la docencia en nuestro país durante muchos años. La idea es, como se ha dicho, hacer posible la canalización descentralizada y autonomía de ese *ethos*, sin forzar la decisión y sobre la base de entidades docentes sin fines de lucro.

III. COMPATIBILIDAD LEGAL DE LAS NORMAS VIGENTES CON LA PROPUESTA

La propuesta presenta tres diferencias importantes respecto de la legalidad vigente: a) la licitación como mecanismo de traspaso de la administración v/s el referéndum; b) el carácter (privado o público) que adquiere o mantiene el establecimiento traspasado, y c) la posibilidad de traspasar la propiedad del establecimiento.

Una forma de solucionar los escollos planteados es ampliando, por un lado, y modificando, por otro, la legislación vigente, de manera que sea posible para el caso de corporaciones o fundaciones de profesores adquirir automáticamente vía referéndum la administración de un establecimiento municipal si la mayoría de los docentes así lo desea, a la vez que se permita flexibilizar las normas del Estatuto Docente y sea posible optar a la propiedad del establecimiento.

IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROPUESTA Y CONSTITUCIÓN DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA

Se puede pensar en un procedimiento administrativo para concretar la propuesta que contenga los siguientes pasos:

- i) Enviar a la municipalidad respectiva una petición de realización del referéndum, la cual debería ser aprobada automáticamente si ésta viene firmada por un mínimo de un 10% del total de profesores del establecimiento.
- ii) Al aprobarse la petición, el municipio cuenta con un plazo de 90 días para realizar el referéndum. Es necesario que el municipio controle íntegramente el proceso de votación de forma de asegurar la debida transparencia.
- iii) El municipio realiza el traspaso (automáticamente) sólo si el plebiscito es aprobado por un 50% más uno de los votos.
- iv) Debe constituirse legalmente la sociedad, ya sea en una corporación o en una fundación sin fines de lucro, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo 110 de 1979 del Ministerio de Justicia.
- v) El director del establecimiento en conjunto con la Mesa Directiva del Consejo

de la corporación o fundación deben elaborar el Proyecto de Desarrollo Integral del establecimiento¹¹ para los siguientes 7 años, el que debe ser enviado a la municipalidad respectiva 120 días, plazo máximo, después de haberse conformado la corporación o fundación.

En caso de estructurarse una corporación se podrían establecer las siguientes consideraciones:

- Son socios activos de la corporación todos los profesores que al momento de traspasarse el establecimiento se encuentran trabajando en él.
 - Los socios activos confeccionan los estatutos de la corporación de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 del DS 110. Los estatutos son aprobados por la mayoría más uno de los socios.
 - El Directorio o Consejo Directivo de la corporación es elegido anualmente por la totalidad de los socios activos en una Asamblea General Ordinaria. Se proclaman elegidos aquellos que en una misma y única votación resulten con el mayor número de votos, hasta completar el número de directores que deben elegirse¹² (el número debe establecerse en los estatutos). Los miembros del Consejo pueden ser reelegidos. Entre las obligaciones del Consejo está la de aprobar el presupuesto anual del establecimiento, así como el balance debidamente auditado.
 - El Consejo deberá en su primera sesión designar, por lo menos, al presidente, secretario y tesorero de entre sus miembros,¹³ quienes formarán la Mesa Direc-
- tiva del Consejo. El presidente del Consejo será también el presidente de la corporación y la representará judicial y extrajudicialmente.
- El director del establecimiento educacional es elegido por el Consejo Directivo de la corporación en sesión ordinaria o extraordinaria. El candidato puede ser un socio activo de la corporación o externo a ella. El director es elegido con el voto conforme de la mayoría más uno de los votos emitidos. El cargo tiene una duración de 5 años,¹⁴ con posibilidad de ser reelegido al término de éste. El director es quien fijará la planta docente y administrativa del establecimiento. Sin embargo, para evitar cualquier tipo de abuso se podría establecer algún tope anual en el número de despidos y contrataciones de personal docente (por ejemplo un 10%). Para poder sobrepasar dicha barrera el director requeriría el voto conforme de los 2/3 del Consejo de la corporación.
 - En relación a quién tomará la figura legal de sostenedor del establecimiento existen dos posibilidades: que sea el presidente o el director del establecimiento. En todo caso, si por practicidad administrativa es el presidente de la corporación quien toma dicha figura legal, se debe consignar que éste no tendrá autoridad **de facto**¹⁵ para fijar la planta docente y administrativa del establecimiento. En ese caso, cualquier despido o contratación deberá ser aprobada por el director del establecimiento.
 - En caso de que un profesor fuere despedido, éste perdería automáticamente su

¹¹ El cual debe contener objetivos anuales a cumplir en los ámbitos de gestión financiera, administrativa y educativa.

¹² Artículo 10, DS 110.

¹³ Artículo 11, DS 110.

¹⁴ Durante dicho período el cargo es inamovible, salvo por falta grave.

¹⁵ Aunque, de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 del Estatuto Docente, es el empleador (sostenedor) quien puede poner término al contrato de trabajo de un profesor.

calidad de socio activo de la corporación. Los nuevos profesores que se incorporen a prestar sus servicios al establecimiento no adquieren por este hecho la calidad de socios activos de la corporación.

- Las vacantes que se produzcan en el Consejo Directivo, ya sea por fallecimiento, inhabilidad, renuncia, o por cualquier otra razón serán llenadas por socios activos de la corporación y/o personas ajenas a ella que el mismo Consejo designe en sesión ordinaria o extraordinaria.
- La corporación debería enviar cada año un informe (que incluya cuenta de actividades) y el balance a la municipalidad respectiva, la que se reservará el derecho de comentar y distribuir públicamente dicho informe.

V. OTROS CAMINOS POR EXPLORAR

La propuesta y el procedimiento descritos no se plantean como el único camino a seguir; no pretenden ser una solución válida para cualquier circunstancia; por el contrario, quieren ser sólo un punto de partida que permita una infinidad de posibles caminos o alteraciones a la concepción original, dependiendo del caso particular. Ante todo, lo que se requiere es flexibilidad para ajustar la concepción original a los requerimientos específicos del establecimiento educacional.

Es posible pensar en cambios a la concepción original de la corporación mediante la reforma de los estatutos de ésta. Así, por ejemplo, se podría pensar en ampliar el número de socios activos de la corporación para incorporar a nuevos agentes (no profesores): personas naturales (por ejemplo apoderados), y/o personas jurídicas (por ejemplo empresas,

otras corporaciones ya sea religiosas o educacionales etc..) o incorporar directamente al Consejo Directivo (sin previa votación de la Asamblea General) a un número de personas que no sean socios activos (profesores) de la corporación.

VI. CONDICIONES PARA QUE LA PROPUESTA FUNCIONE

Existe la convicción de que los requisitos mínimos contenidos en la propuesta son insuficientes para hacer atractivo a un grupo de profesores correr el riesgo de hacerse cargo de la administración de un establecimiento municipal. Se debería pensar en establecer incentivos adicionales o complementarios, algunos transitorios y otros permanentes.

A) INCENTIVOS TRANSITORIOS

- a) La municipalidad debería comprometerse a cubrir el déficit existente al momento del traspaso del establecimiento respectivo por un período de un año. Esto se justifica porque la nueva administración debe contar con un tiempo razonable para ajustar las plantas docentes y administrativas y por esta vía dar una solución definitiva a los déficit corrientes del establecimiento.
- b) El Estado debería financiar por una vez (por el primer año) las indemnizaciones de los docentes que, bajo la nueva administración, dejen de prestar sus servicios en el establecimiento, según lo establecido en el artículo 60 del Estatuto Docente.¹⁶ A su vez, se puede pensar en el establecimiento de una indemniza-

¹⁶ Esto, porque al producirse el traspaso, los profesores del establecimiento pasarían a ser profesionales de la educación del sector particular y se regirían por el Título IV del Estatuto Docente.

ción adicional (financiada por el Estado durante el primer año) equivalente a un sueldo por cada cuatro años de servicio. El pago por parte del Estado de ambas indemnizaciones se justifica como parte del saneamiento definitivo del establecimiento.

c) El Estado debería premiar el riesgo que los profesores están dispuestos a correr al tomar la administración de un establecimiento educacional. A su vez, este premio debería ser mayor para los precursores en la materia. Un esquema tentativo puede ser el siguiente:

— El Ministerio de Hacienda otorgaría a la corporación o fundación de profesores que tome a su cargo la administración de un establecimiento educacional municipal durante el primer año de funcionamiento del sistema un aporte extraordinario, por una

vez, equivalente a un 5% del gasto anual en remuneraciones que significa el establecimiento transferido.

— El porcentaje bajaría a 4% para el segundo año de funcionamiento del sistema y a 3% para el tercer año. Para los años siguientes el incentivo se mantendría en forma permanente en 1% del gasto anual en remuneraciones del establecimiento transferido.

B) INCENTIVOS PERMANENTES QUE POTENCIEN LA CALIDAD Y EQUIDAD DEL SISTEMA

Un factor de la mayor relevancia es complementar la propuesta con un adecuado

sistema de incentivos económicos que premie una gestión de calidad, medida ésta a través de resultados del SIMCE.¹⁷ Además, si se quiere resguardar la equidad, se debe pensar en un sistema de incentivos que premie más fuertemente los avances obtenidos en los niveles bajos y menos o nada aquellos cambios producidos en los niveles altos. Un posible esquema se muestra en el Cuadro 1. Así, por ejemplo, si el establecimiento pasa de un rendimiento (promediando

CUADRO 1

Alzas del rendimiento promedio (matemáticas y castellano) desde hasta (En porcentaje de logro)		Alza del factor de pago de la subvención (En porcentaje)
30	40	6
40	50	5
50	55	4
55	60	3
60	65	2
65	70	1
70	100	0

matemáticas y castellano) de 30% (porcentaje de logro) a 40%, obtiene transitoriamente (por un período de un año o hasta que se vuelva a realizar el SIMCE en ese nivel) un alza del factor de pago de la subvención de un 6%. A medida que el establecimiento logra mejores niveles absolutos de logro, el premio disminuye. La idea que existe detrás de un esquema como el descrito es incentivar que los educandos logren un piso mínimo de conocimientos en matemáticas y castellano, el cual se ha considerado arbitra-

¹⁷ Dado que esta proposición es válida, independientemente del tipo de gestión que tenga el establecimiento (pública o privada), su carácter trasciende la propuesta descrita en estas páginas.

riamente en un 70% de logro. Sobre ese piso, establecer premios económicos puede generar incentivos perversos o inadecuados al sesgar o sobrevalorar este tipo de instrumento como el único adecuado para medir calidad de la educación.

Por otro lado, un esquema como el propuesto tiene la ventaja de incentivar que buenos profesores se quieran hacer cargo de la educación de los niños más pobres, ya que son éstos los que en términos relativos obtienen peores puntajes en el SIMCE. Bajo este esquema, el beneficio económico potencial de optar por la administración de un colegio municipal pobre es mayor que elegir un colegio municipal donde el nivel socioeconómico y cultural de los padres es mayor.

Por otro lado, el objetivo de resguardar la equidad del sistema también está íntimamente relacionado con el sistema de financiamiento compartido: mientras más establecimientos educacionales elijan este sistema¹⁸ menores serán las posibilidades de optar a una educación de calidad por parte de los niños más pobres de nuestro país. Por lo tanto, es necesario asegurar que el nivel socioeconómico del estudiante no será un impedimento para poder optar a una educación de calidad. Esto se puede lograr básicamente de dos maneras.

La primera, a través de medidas restrictivas, estableciendo, por ejemplo, que to-

dos los establecimientos subvencionados (ya sean municipales o particulares) deben otorgar becas a todos los alumnos residentes en la comuna que lo requieran, previa declaración escrita del apoderado en que solicite el beneficio de la gratuidad. Sin embargo, alternativamente a este tipo de medidas, más bien coercitivas, existen otros mecanismos que potencian el comportamiento que se desea promover y que parecen desde todo punto de vista mejores.

En esta línea la idea fundamental apunta a entregar incentivos económicos a los establecimientos para que les sea atractivo tener entre sus filas a los niños más pobres del país. ¿Cómo? Estableciendo un subsidio diferenciado (progresivo) equivalente a un porcentaje del valor unitario de la subvención para el quintil de estudiantes más pobres del país. Se estima que una buena aproximación de la situación socioeconómica del estudiante se obtiene de la ficha CAS-2, la que, a su vez, tiene la ventaja de realizarse a nivel local.

Según información preliminar a febrero de 1994 del Ministerio de Educación,¹⁹ del total de establecimientos acogidos al sistema de financiamiento compartido (890 colegios) un 73% de éstos estaría cobrando menos de \$ 3.000 (tramo exento de reducción de subvención) y un 20% estaría cobrando entre \$ 3.000 y \$ 5.000. Tomando como referencia el valor de julio de la USE (\$ 6.745) se podría pensar en un subsidio que como tope significara aumentar en un 50% el valor unitario de la subvención (independientemente del tipo de educación) a través de variaciones en el factor de pago de la subvención.

¹⁸ En el límite, si todos los establecimientos municipales fueran traspasados a manos privadas y se optara por introducir el sistema de financiamiento compartido (de acuerdo al DFL 5, Ley de Subvenciones, los establecimientos particulares subvencionados no tienen limitación alguna para adscribirse al sistema de financiamiento compartido) se produciría un problema evidente con aquellos niños que no pueden pagar.

¹⁹ Véase TASC N° 47 "Financiamiento de la educación subvencionada", Cuadro 2, marzo 1994.

Una estructura posible se muestra en el Cuadro 2.

CUADRO 2

Puntaje Ficha CAS-2 (Sector urbano)	Subsidio (En porcentaje)	Subsidio (En pesos*)
De 316 a 400	50% del valor unitario subvención	\$ 3.372
De 400 a 450	30% del valor unitario subvención	\$ 2.023
De 450 a 520	15% del valor unitario subvención	\$ 1.012
De 520 a 750	0%	\$ 0

* Considerando una USE igual a \$ 6.745.

La idea de eliminar el subsidio en 520 puntos se basa en la premisa de focalización del subsidio en los sectores más pobres. De acuerdo a un estudio de la capacidad discriminatoria del puntaje CAS a partir de los antecedentes de la CASEN 1992, bajo dicha puntuación (520 puntos) se encontraría el 20% más pobre de la población. Otra investigación²⁰ muestra que sólo este quintil de la población es el que tendría mayores dificultades en efectuar algún pago para la educación de sus hijos.

Una segunda alternativa, que tiene ventajas prácticas sobre la descrita anteriormente, es dar un subsidio parejo de, por ejemplo, 40% del valor unitario de la subvención por cada estudiante que pertenezca a una familia con un puntaje en la ficha CAS-2 igual o inferior a 520 puntos.

²⁰ Op. cit. TASC Nº 47

ESTUDIOS PUBLICOS

Una revista de formación política

Nº 55 Invierno 1994

Héctor Aguilar Camín
Jorge Larraín
Margaret Thatcher
Václav Klaus
Arnold Harberger
Francisco Rosende
César Oyarzo
Brian Abel-Smith

Michael Novak
Monseñor John Jukes
Rev. Simon Robinson
Richard H. Roberts
Matthew S. Bothner
Oscar Godoy Arcaya

John Carey

Margaret Thatcher
Václav Klaus

La invención de México: Notas sobre nacionalismo e identidad nacional
La identidad latinoamericana: Teoría e historia
Margaret Thatcher en el Centro de Estudios Públicos
La transición sistémica en la República Checa
La búsqueda de relevancia en la economía
Apertura financiera: Efectos macroeconómicos y restricciones
La mezcla público-privada: Una reforma pendiente en el sector salud
Tendencias mundiales en el financiamiento de la salud y la seguridad social: Lecciones para Chile
Ocho argumentos acerca de la moral del mercado
La competitividad y los valores cristianos
Novak, Tawney y la libertad moral
El espíritu del capitalismo democrático: Crítica a Michael Novak
El soplo del Espíritu: Perspectivas sobre el movimiento pentecostal en Chile
Las ventajas de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias
Los efectos del ciclo electoral

DOCUMENTOS

Los retos del siglo XXI
El desmantelamiento del socialismo

Suscripciones

Anual \$ 6.000 (IVA Incl.)
Estudiantes \$ 3.000 (IVA Incl.)
Bianual \$ 9.000 (IVA Incl.)

Centro de Estudios Públicos

Monseñor Sótero Sanz 175, Santiago
Fono 231 5324 - Fax 233 5253