

Preferencias reveladas de los proveedores de educación privada en Chile

El caso de la Ley de Subvención Escolar Preferencial

Gregory Elacqua y Humberto Santos*

En el año 2008, el Congreso Chileno promulgó la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP). La Ley SEP reconoce que es más costoso educar a los estudiantes más vulnerables, e introduce un sistema de financiamiento en el que el subsidio por estudiante varía según sus necesidades educativas. Este subsidio adicional está condicionado a un incremento en el papel del Ministerio de Educación, que debe monitorear y clasificar a las escuelas de acuerdo con el desempeño académico de sus estudiantes y hacerlas responsables por sus resultados. La Ley SEP también prohíbe a las escuelas participantes el uso de entrevistas con los padres y las pruebas de admisión para seleccionar y expulsar a los alumnos. Aquí se analizan los costos y beneficios de participar en el programa SEP y se encuentra que, mientras la mayoría de las escuelas públicas participa, casi 40 por ciento de las escuelas privadas subvencionadas deciden no recibir el financiamiento adicional de la SEP. Además, se encuentra que, mientras los establecimientos privados subvencionados más aventajados deciden no participar porque los beneficios de recibir los fondos adicionales no compensan los costos de tener que cumplir con los requisitos de no selección que introduce la SEP, otros establecimientos no cuentan con la capacidad o el apoyo técnico para cumplir con las metas académicas que exige el programa. Nuestros resultados dan luces acerca de algunos de los desafíos pendientes de la Ley SEP y del sistema educativo chileno en general.

Palabras clave: política educativa, financiamiento de la educación.

*Gregory Elacqua es director del Instituto de Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad Diego Portales. Ejército 260, Santiago de Chile, 8370056. Tel: (56-2) 676 28 00. Correo-e: gregory.elacqua@udp.cl. Humberto Santos es investigador del Instituto de Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad Diego Portales. Ejército 260, Santiago de Chile, 8370056. Tel: (56-2) 676 28 59. Correo-e: humberto.santos@cpce.cl.

Artículo recibido el 11 de noviembre de 2010 y aceptado para su publicación el 28 de marzo de 2012.

*Revealed Preferences of Private School Owners in Chile:
The Case of Adjusted Voucher Law*

In 2008, the Chilean legislature enacted the Adjusted Voucher Law (SEP). The SEP law recognizes that it is more costly to educate disadvantaged students by introducing a system of weighted student funding by which the amount of the per-pupil voucher differs with the educational needs of the student. The additional per-pupil voucher is tied to an increased role of the Ministry of Education in monitoring and classifying schools based on student performance and holding them accountable for their outcomes. The SEP law also forbids participating schools from using parental interviews and admissions tests to select and expel students. In this paper, we analyze the costs and benefits of participating in the SEP program and find that, while most public schools participate, almost 40 per cent of private voucher schools choose not to receive the additional SEP funding. We find that while more advantaged private vouchers schools choose not to participate because the benefits of receiving the additional funds often do not outweigh the costs of having to comply with the SEP non-selection requirements, other schools lack the capacity or access to technical support to be able to meet the program's academic goals. Our findings shed light on some of the shortcomings of the SEP program and Chile's educational system in general.

Keywords: education policy, education funding.

INTRODUCCIÓN

Existe amplia evidencia de que el nivel socioeconómico de los estudiantes es uno de los principales determinantes de los resultados educativos, tanto a nivel individual como de establecimiento.¹ Visto de otra forma, el costo de alcanzar un mismo resultado es mayor para un estudiante de nivel socioeconómico más bajo.² La Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), que entrega recursos diferenciados según el nivel socioeconómico del estudiante, es una corrección al antiguo esquema uniforme de subvención aplicado en Chile desde 1981, según el cual los establecimientos reciben un monto de recursos propor-

¹ Véanse Rothstein (2004) y Burtless (1996) para un resumen de la literatura sobre el efecto del nivel socioeconómico en el rendimiento escolar en países industrializados. Véanse también Baker *et al.* (2002) y Heyneman y Loxley (1983) para un análisis del efecto en países en vías de desarrollo.

² La socióloga Annette Lareau (2000; 2003) explora las diferencias entre familias de nivel social bajo y alto que ayudan a entender la brecha en rendimiento. Véase Brunner y Elacqua (2003) para obtener un resumen de la literatura sobre este tema.

cional a la matrícula total, sin reconocer que alcanzar un determinado nivel de aprendizaje requiere que los recursos varíen en forma inversa al nivel socioeconómico de las familias. Este sistema crea además, implícitamente, incentivos a la selección de estudiantes de mayor nivel socioeconómico debido a que cuesta menos educarlos.

Uno de los aspectos clave de esta ley —a diferencia de la mayor parte de los programas y reformas que se han implementado en el sistema educacional chileno— es la entrega de recursos adicionales condicionada a una serie de exigencias que implican costos para los establecimientos, tanto públicos como privados.³ Durante la década de los noventa se creó una serie de programas que tenían el objetivo de mejorar la equidad en los resultados educativos a través de la entrega de recursos focalizados a los establecimientos de bajo desempeño; sin embargo, ninguno de ellos incorporó explícitamente mecanismos de rendición de cuentas.⁴ La ausencia de este tipo de regulación en el sistema educativo en Chile no estaba en línea con la tendencia creciente alrededor del mundo de establecer sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación (*accountability*). Dicha tendencia se explica por la evidencia de que mecanismos eficientes de *accountability*, que determinan responsabilidades explícitas para todos los niveles y actores del sistema educativo, permitirían mejorar los resultados educacionales (Carnoy y Loeb, 2002; Hanushek y Raymond,

³ Existe un amplio debate sobre la relación entre los recursos de la escuela (*school inputs*) y los resultados educativos. Mientras algunos autores encuentran efectos positivos asociados a menores tamaños de curso, a un mayor gasto por alumno, a mayores salarios docentes y a jornadas más largas, otros encuentran que las características socioeconómicas de los estudiantes explican la mayor parte de la varianza en los resultados, siendo las variables a nivel de escuela poco relevantes para explicar las brechas de rendimiento. Hanushek y Woessmann (2010) presentan el debate y un resumen de los estudios en esta materia (véanse los cuadros 6 y 7). Puesto que, como se expondrá más adelante, el objetivo de este artículo es analizar la respuesta de los sostenedores frente a los incentivos que introduce la Ley SEP, no nos detenemos en la pregunta sobre la efectividad de los recursos adicionales. No obstante, éste es un tema de investigación futura que debe ser incorporado en la evaluación de la trascendencia de este programa.

⁴ La más importante de estas políticas fue el programa P-900, iniciado en 1990, el cual entregaba apoyo técnico a los 900 establecimientos en situación más precaria respecto a los resultados educativos y nivel socioeconómico de sus estudiantes. Posteriormente se introdujeron otros programas orientados a los establecimientos más vulnerables, como el Proyecto Montegrande, el Programa Liceo para Todos y los programas de apoyo a escuelas prioritarias en la Región Metropolitana (Romaguera y Gallegos, 2010; Cox, 2003).

2005; Jacob, 2005; Hanushek y Woessmann, 2010) y las prácticas institucionales al interior de los establecimientos (Rouse *et al.*, 2007). No obstante, existen críticos que plantean que las presiones introducidas por los sistemas de rendición de cuentas podrían tener efectos indeseados sobre los aprendizajes y las prácticas al interior de la escuela.⁵

A diferencia de la subvención regular, la subvención preferencial no es entregada automáticamente a los establecimientos. Para acceder a los recursos adicionales, los sostenedores⁶ deciden en forma voluntaria si participan o no en el sistema. Este aspecto fue clave para facilitar la aprobación definitiva del proyecto de ley. El carácter voluntario de la política, sumado a los costos que introducen las nuevas exigencias, generan un proceso en el cual cada sostenedor evalúa los costos y beneficios asociados a la participación en la SEP y tras esta evaluación decide si se suma o no al sistema.

El objetivo de este artículo es establecer un esquema de análisis de la decisión de un sostenedor, basado en la estructura de beneficios y costos que impone la Ley SEP, y posteriormente analizar la respuesta de éstos en la práctica. La existencia de un modelo mixto de provisión de la oferta educativa en Chile, donde establecimientos públicos, privados sin fines de lucro (religiosos y laicos) y privados con fines de lucro compiten por la matrícula, hace esperable encontrar diferencias en las respuestas de los distintos tipos de sostenedores.

Este análisis es importante por dos razones fundamentales. En primer lugar y en la medida que existan establecimientos que decidan no

⁵ Por ejemplo, Jacob (2005) encuentra evidencia de que la política de *accountability* implementada en las escuelas públicas de Chicago generó efectos positivos en los resultados académicos; sin embargo, también muestra que dichas mejoras fueron producidas principalmente por el desarrollo de habilidades específicas medidas en las pruebas estandarizadas y por un incremento en el nivel de esfuerzo de los estudiantes. Otras investigaciones han mostrado que las escuelas tienden a concentrarse en aquellos estudiantes que se encuentran cerca de lograr el estándar exigido, en perjuicio de aquellos que están muy por debajo o por arriba del umbral (Neal y Schazebach, 2007; Booher-Jennings, 2005). También existe evidencia sobre el desarrollo de prácticas que buscan “engañar al sistema” y mejoran artificialmente los resultados académicos de las escuelas (*e.g.*, Jacob y Levitt, 2003; Figlio y Getzler, 2002; Cullen y Reback, 2006). En esta misma línea, algunos académicos critican que el *accountability* ha corrompido el fin mismo de educar, produciendo que los docentes se concentren más en las medidas de desempeño que en los objetivos de la educación (Ravitch, 2010).

⁶ La ley define como *sostenedores* a los responsables del funcionamiento de un establecimiento educacional, lo que implica que son los encargados de tomar la decisión de participación en el sistema.

entrar, un número de estudiantes prioritarios, a quienes la ley ha definido como “alumnos para quienes la situación socioeconómica de sus hogares dificulte sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo” y que son el objetivo de los recursos adicionales, pueden quedar fuera de la cobertura de SEP. Entender las razones que explican dicha decisión es relevante para realizar los ajustes necesarios en la implementación de la ley, de forma de permitir que los estudiantes prioritarios reciban los recursos públicos que permitan mejorar sus resultados educativos. Por otro lado, los establecimientos que deciden no participar no estarán sometidos a las mismas exigencias que aquellos que ingresan al sistema, lo cual genera efectos negativos para todos los estudiantes, tanto prioritarios como no prioritarios. En segundo lugar, el proceso de decisión de los sostenedores puede revelar información acerca de sus características, si comparamos establecimientos participantes y no participantes en la SEP. Dicha información puede servir como guía para el diseño de futuras políticas educacionales, enviando señales claras sobre aspectos críticos que dificultan el proceso educativo al interior de las escuelas.

El artículo está organizado como sigue. En la segunda sección, que sigue a esta introducción, se describen las características principales del sistema educativo chileno y se presentan en detalle los aspectos fundamentales de la Ley SEP. En la tercera, se introduce el esquema de decisión enfrentado por el sostenedor. En la cuarta, se analizan los datos de participación de los establecimientos en la Ley SEP. Finalmente, en la quinta sección se presentan las conclusiones y comentarios finales de esta investigación.

LA LEY DE SUBVENCIÓN ESCOLAR PREFERENCIAL (SEP)

EL SISTEMA EDUCATIVO CHILENO

El sistema de financiamiento de la educación en Chile está basado en un subsidio a la demanda. Este sistema se introdujo a partir de la reforma educacional de 1981, cuando se transfirió la administración de los establecimientos escolares públicos desde el nivel central (Ministerio de Educación) a los municipios. Esta reforma permitió también la entrada

de proveedores privados, quienes entregarían el servicio educativo financiándose con los recursos entregados por el Estado.

Después de estos cambios, el sistema educacional chileno quedó compuesto básicamente por tres tipos de establecimientos, dependiendo del tipo de administración⁷ y de su fuente de financiamiento: *municipales*, que son financiados con subsidios del Estado y cuya administración es ejercida por una organización dependiente del gobierno local, cuya máxima autoridad es un alcalde elegido;⁸ *particulares subvencionados*, financiados con subsidios del Estado pero administrados por una organización privada (con o sin fines de lucro) y finalmente *particulares pagados*, financiados y administrados de forma privada.

A diferencia de un sistema tradicional de subsidios a la demanda (*vouchers*), donde el gobierno entrega los recursos directamente a los beneficiarios (familias), en el caso del sistema chileno el subsidio se otorga al establecimiento en el cual se matricula el estudiante. De esta manera, los establecimientos reciben un monto de recursos proporcional a la matrícula total. En el caso de los establecimientos particulares subvencionados, dichos recursos son recibidos directamente, mientras que para el caso de los establecimientos municipales son entregados a las municipalidades, las cuales los asignan entre los establecimientos que dependen de ellas.⁹

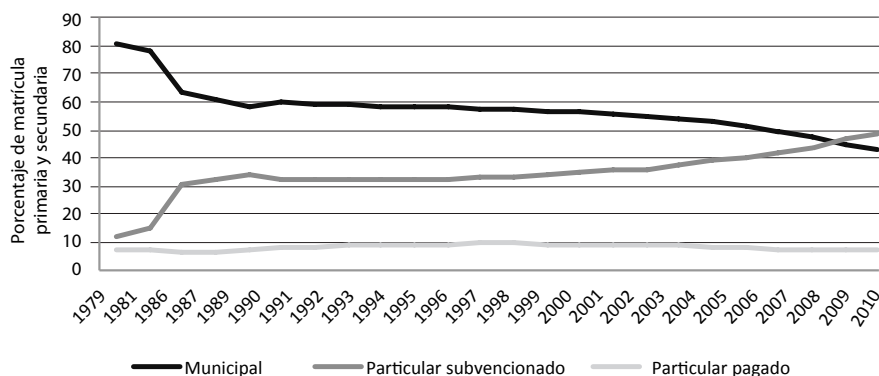
Respecto a las restricciones de financiamiento, las escuelas municipales reciben recursos adicionales de las municipalidades, aunque los montos entregados por estudiante difieren significativamente entre las distintas

⁷ La ley define a los responsables del funcionamiento de un establecimiento educacional como *sostenedores*. Pueden ser sostenedores las personas jurídicas de derecho público, tales como municipalidades y otras entidades creadas por ley, y las personas jurídicas de derecho privado cuyo objetivo social único sea la educación. El representante legal y el administrador de entidades sostenedoras deberán cumplir con los siguientes requisitos (Art. 46, letra a, Ley General de Educación, 2009): 1) Tener título profesional o licenciatura de al menos ocho semestres. 2) No estar inhabilitado para ser sostenedor por haber cometido algunas de las infracciones graves señaladas en el artículo 50 del DFL núm. 2 de Subvenciones. 3) No haber sido condenado por crimen o simple delito por delitos sexuales, aborto, contra las buenas costumbres o drogas.

⁸ A su vez estos se clasifican en aquellos administrados directamente por un departamento dentro del municipio y aquellos autónomos, constituidos como corporación municipal.

⁹ De las 346 municipalidades de Chile, la mayoría (195) administra entre uno y 25 establecimientos. Por otro lado, 96 administran entre 26 y 50 establecimientos, 38 entre 51 y cien y 17 más de cien.

GRÁFICA 1. Participación de establecimientos públicos y privados (1979-2010)



Fuente: Elaboración propia.

municipalidades.¹⁰ Por otro lado, a partir de 1989 se introdujo el mecanismo de financiamiento compartido, el cual permite a los establecimientos particulares subvencionados cobrar a los padres un aporte adicional a la subvención.¹¹ En la actualidad, aproximadamente 80 por ciento de la matrícula particular subvencionada asiste a establecimientos que cobran financiamiento compartido (Valenzuela *et al.*, 2009), aunque sólo aproximadamente 28 por ciento de ellos paga más de 16 000 pesos chilenos.

En la gráfica 1 se puede observar la participación de los diferentes tipos de establecimientos en la matrícula total. A partir de 1981 se ha producido un fuerte crecimiento en la matrícula particular subvencio-

¹⁰ Estas transferencias representaron 4.6 por ciento del gasto total del sistema educativo (subvencionado) durante el año 2010. Desde 2002, el monto total de recursos aportado por las municipalidades ha crecido aproximadamente 73 por ciento.

¹¹ En 1993—a partir de la Ley 19.247— se establecieron las bases del sistema que opera actualmente. La ley establece que el cobro no puede superar cuatro USES (Unidad de Subvención Educacional 2010 = 17 457.699 pesos). Existen además descuentos en la subvención, según el monto promedio cobrado: 10 por ciento entre 0.5-1 USE, 20 por ciento entre 1-2 USE y 35 por ciento entre 2-3 USE. (Mineduc). Adicionalmente, la ley establece la obligatoriedad de contar con un sistema de becas que permita el acceso de estudiantes que no tienen la capacidad de pagar la mensualidad. Las becas son financiadas por un fondo, compuesto por recursos provenientes de los descuentos realizados en la subvención y por una fracción de los recursos obtenidos por el sostenedor por el cobro adicional.

nada, con la consiguiente reducción del tamaño del sector municipal. En el año 2010, la matrícula total en establecimientos particulares subvencionados correspondió a 49.2 por ciento de la matrícula total. Al agregar 7.5 por ciento de estudiantes en establecimientos particulares pagados, la mayoría de los estudiantes chilenos asiste actualmente a establecimientos de administración privada.

A pesar de que la mayoría de los investigadores ha utilizado una única categoría para describir a todos los establecimientos particulares subvencionados, existe mucha diversidad dentro de este sector. Antes de la reforma de 1981, la mayoría de los establecimientos particulares subvencionados eran católicos (Aedo, 2000). Sin embargo, después de ese año, un nuevo flujo de establecimientos, principalmente con fines de lucro, entró al mercado. El cuadro A1 en el anexo describe la forma de financiamiento y administración de los distintos tipos de establecimientos particulares subvencionados en Chile.

Los establecimientos con fines de lucro en red, los cuales representan cerca de 20 por ciento de todos los establecimientos con fines de lucro, son probablemente aquellos que mejor se ajustan a la definición propuesta por quienes están a favor de la entrada de proveedores privados (Chubb, 2001). Éstos a menudo están controlados por un grupo de dueños, en algunos casos con accionistas privados. Estos establecimientos, que matriculan cerca de 7 por ciento del total de estudiantes (véase el cuadro 1), difieren en forma significativa de los establecimientos con fines de lucro independientes, los cuales en su mayoría son propiedad de antiguos profesores de escuelas públicas que fueron, en muchos casos, exonerados por el gobierno militar (Corvalán *et al.*, 2008). Este sector matricula a 24 por ciento del total de estudiantes.

Dentro de los establecimientos sin fines de lucro, el sector católico es el que matricula la mayor fracción de estudiantes (11%), mientras que un porcentaje bajo de los estudiantes asiste a establecimientos protestantes (1.4%) y laicos¹² (2.9%).

¹² La mayoría de los establecimientos laicos pertenecen a fundaciones que fueron creadas con otros pro-

CUADRO 1. Distribución de establecimientos y estudiantes (2008)*

<i>Tipo de establecimiento</i>	<i>Establecimientos</i>		<i>Estudiantes</i>	
	<i>N</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>N</i>	<i>Porcentaje</i>
Municipal	5 640	54.1	1 589 215	46.0
Fines de lucro independiente	2 687	25.8	827 482	24.0
Fines de lucro en red	468	4.5	234 065	6.8
Católico	511	4.9	401 880	11.6
Protestante	106	1.0	48 980	1.4
Laico	331	3.2	98 408	2.9
Particular pagado	689	6.6	252 451	7.3
Total	10 432	100.0	3 452 481	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación. *Incluye establecimientos de educación básica y media.

LA LEY SEP EN EL CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS CHILENAS

Luego del retorno de la democracia, las políticas educativas en Chile se han enfocado en mejorar la calidad y la equidad a través de reformas curriculares y una mayor inversión destinada a mejorar los insumos en la producción de educación: salarios de profesores, textos escolares, infraestructura, tiempo de instrucción y tecnologías de información (Cox, 2003). Existe un relativo consenso respecto al éxito de estas reformas en cuanto al logro de una mayor cobertura en la provisión de educación —especialmente para alumnos de menor nivel socioeconómico— y en mejorar la calidad de la infraestructura escolar. Además, tres de cada cuatro colegios subvencionados han logrado implementar la Jornada Escolar Completa (JEC)¹³ y los salarios de los docentes han experimentado

pósitos; por ejemplo, la Corporación de Ayuda de Niños con Cáncer. Otros pertenecen a fundaciones creadas por emprendedores de grupos comunitarios; por ejemplo, la Corporación de Desarrollo Social del Sector Rural (véase: <http://www.codesser.cl/>).

¹³ El Programa Jornada Escolar Completa (JEC) tiene como objetivo extender la jornada de trabajo escolar de los alumnos de enseñanza básica y media, pasando de un día de trabajo escolar organizado en media jornada a uno de jornada completa.

un aumento importante.¹⁴ Adicionalmente, las encuestas de opinión pública han demostrado altos niveles de satisfacción de los apoderados con la calidad de la educación que ofrecen las escuelas de sus hijos (Fundación Futuro, 2005).

Sin embargo, pese a que el gasto en educación se multiplicó por cuatro desde 1990, no ha habido mejoras significativas en el aprendizaje de los alumnos. Si bien el desempeño de los estudiantes en Chile es uno de los mejores de América Latina, todavía está muy por debajo de los países de la OCDE y de países emergentes de Asia y Europa del Este.¹⁵ Según los resultados de la prueba PISA 2009, el puntaje promedio de los estudiantes chilenos se ubicó 44 puntos por debajo del promedio OCDE en lectura y se observaron tendencias similares en matemática y ciencia. Por otro lado, y pese a un aumento en los puntajes promedio de lenguaje en 2008 y 2010 y de matemática y comprensión del medio en 2009, los resultados en la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) siguen relativamente estancados desde 1997.

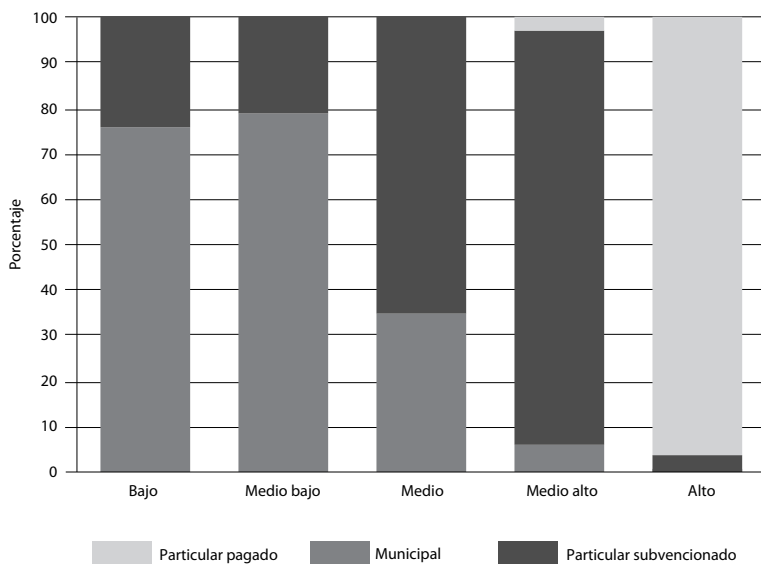
A esto se suman las importantes brechas en los resultados SIMCE por nivel socioeconómico y dependencia: los menores puntajes se concentran en los niveles socioeconómicos más bajos y en los establecimientos municipales. A ello se agrega que las escuelas están cada vez más segregadas por nivel socioeconómico. Los estudiantes que asisten a establecimientos particulares, en promedio, provienen de familias que tienen mayores ingresos y nivel educacional que los estudiantes matriculados en establecimientos municipales¹⁶ (véase la gráfica 2).

¹⁴ Los salarios reales aumentaron en 156 por ciento, se incrementó el número de postulantes en las facultades de educación y los puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) subieron 16 por ciento (Vegas, 2007).

¹⁵ No obstante lo anterior, los últimos resultados de la prueba PISA han mostrado una mejora significativa en lectura. Al comparar los puntajes de 2000 y 2009, se observa que Chile aumentó su promedio en 40 puntos; esto acorta la brecha de resultados con los países de la OCDE y lo ubica como el país con mejor puntaje en Latinoamérica. En matemática, el promedio de Chile fue similar al de Uruguay y México, y más alto que el de Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Panamá (OCDE, 2010).

¹⁶ Estos factores, entre otros, motivaron “La revolución de los pingüinos”, la protesta más importante desde el retorno de la democracia. Las manifestaciones empezaron en mayo de 2006, tres meses después de que la presidenta Bachelet asumiera el mando. Más de cien mil estudiantes salieron a las calles y tomaron cientos de escuelas a lo largo de Chile.

GRÁFICA 2. Segregación escolar 2008 (distribución de establecimientos según grupo socioeconómico) (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en datos Mineduc.

La Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) —introducida en el Congreso por el presidente Ricardo Lagos y promulgada e implementada por el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet— se inserta dentro de este escenario, donde ya se anunciaban algunos obstáculos que sortear.¹⁷ Básicamente el diagnóstico fue que el sistema de financiamiento vía subvención tenía un problema de diseño, al entregar un monto uniforme por estudiante, sin considerar que, para lograr un mismo resultado, los recursos deben estar inversamente relacionados con el nivel socioeconómico de las familias. Uno de los resultados de este sistema es que existen incentivos para seleccionar estudiantes de mayor nivel socioeconómico y discriminar a los más pobres, puesto que tienen menor resultado potencial.

¹⁷ Una discusión más detallada de este punto se encuentra en Mizala (2007).

Una forma de reducir la influencia del nivel socioeconómico del alumno en los resultados educativos es precisamente haciendo que el valor de la subvención dependa de las características de los estudiantes. Este sistema se ha utilizado en otros países, como Holanda, donde el valor del subsidio depende de las características de los padres del estudiante.¹⁸

COMPONENTES PRINCIPALES DE LA LEY

La Ley SEP introduce varios componentes nuevos en el sistema educacional chileno con el propósito de reducir la brecha de resultados educacionales y mejorar la integración de los estudiantes más vulnerables del país: crea un sistema de subvención diferenciada orientado a favorecer a los estudiantes más vulnerables —complementando así la subvención uniforme— e introduce nuevas exigencias a los establecimientos.

La subvención es entregada a todos los establecimientos subvencionados (municipales y particulares subvencionados) que deciden voluntariamente ingresar al sistema, que han firmado un Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa y que atienden a estudiantes prioritarios en el primer o segundo nivel de transición de educación parvularia y educación general básica.¹⁹ Adicionalmente, se considera una subvención adicional para aquellos establecimientos que tienen mayor concentración de estudiantes prioritarios, con el objetivo de compensar los costos adicionales que dicha concentración introduce.²⁰ Durante el

¹⁸ Véase Ladd y Fiske (2009) para mayores detalles del caso de Holanda.

¹⁹ El primer y segundo nivel de transición de educación parvularia atiende a los niños en el grupo de edad de 4-5 y 5-6 años respectivamente. La educación general básica es obligatoria y tiene una duración de ocho años, comenzando a partir de los seis.

²⁰ Por ejemplo, varias investigaciones han mostrado que altos niveles de segregación tienen una influencia negativa en los resultados educativos de aquellos estudiantes desventajados que asisten a las escuelas más segregadas (Zimmer y Toma, 2000; Hoxby, 2002; Kahlenberg, 2001; Hanushek *et al.*, 2009). Adicionalmente, la concentración de estudiantes de nivel socioeconómico bajo tiene repercusiones sobre otros resultados como: deserción escolar y embarazo adolescente (Mayer, 1991; Guryan, 2004), habilidades no cognitivas valoradas en el mercado laboral (Crain y Strauss, 1985; Rothstein, 2004; Wells *et al.*, 2008), motivación y cultura cívica (Levinson y Levinson, 2003), rotación de docentes y capacidad para atraer buenos profesores (Hanushek *et al.*, 2004). Véase también McEwan (2003) para evidencia de efectos pares para el caso de Chile.

primer año de entrada en vigor de la ley se consideró hasta el primer ciclo de educación básica (cuarto básico), y en los años siguientes se ha ido incorporando un nivel por año, con el objetivo de incluir a todos los estudiantes de educación básica para el año 2012. Los establecimientos reciben una subvención de 1.4 unidades de subvención escolar (USE; 1 USE = 17 457.699 pesos chilenos = 34 dólares²¹) por cada estudiante prioritario cursando desde primero de transición hasta cuarto básico, 0.93 USE para quinto y sexto básico y 0.47 USE para séptimo y octavo básico. Por otro lado, por cada estudiante que cursa desde primero de transición hasta cuarto básico, el establecimiento recibe adicionalmente 0.098 USE si entre 15 y 30 por ciento de sus alumnos son prioritarios; 0.168 USE si entre 30 y 45 por ciento; 0.224 USE si entre 45 y 60 por ciento, y 0.252 USE si más de 60 por ciento. Los montos para quinto y sexto son (0.065; 0.112; 0.149 y 0.168) y para séptimo y octavo (0.033; 0.056; 0.075 y 0.084), respectivamente.²²

La Ley SEP define como prioritarios a aquellos estudiantes para quienes la situación socioeconómica de sus hogares dificulta sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo. Un estudiante puede ser clasificado como prioritario si forma parte de una familia perteneciente al sistema Chile Solidario,²³ pertenece al tercio más vulnerable de familias que cuentan con caracterización socioeconómica de su hogar (familias identificadas como indigentes por la Ficha de Protección Social²⁴) o sus padres o apoderados están en el tramo A del Fondo Nacional de Salud (Fonasa).²⁵

²¹ Usando el tipo de cambio promedio del año 2010 (1 dólar = 516.59 pesos chilenos). Fuente: Banco Central de Chile.

²² Durante el año 2011 se aprobó un aumento de 20 por ciento en el valor de la subvención preferencial, por lo que los valores presentados son levemente menores que los valores actuales.

²³ Chile Solidario es un programa creado en el año 2002 que atiende a familias en situación de vulnerabilidad. Más detalles del programa en <http://www.chilesolidario.gov.cl/>.

²⁴ La Ficha de Protección Social (FPS) es un instrumento que recoge información de los hogares chilenos para postular a las prestaciones y beneficios sociales del Estado <http://www.fichaproteccionsocial.cl/>.

²⁵ Fonasa es el organismo público que da cobertura de atención en salud con financiamiento del Estado para personas que no pueden cotizar 7 por ciento de sus ingresos. El Tramo A comprende a personas carentes de recursos o indigentes, personas que reciben pensiones asistenciales (Pasis), personas que reciben Subsidio Único Familiar (SUF), mujeres embarazadas hasta el sexto mes, niños hasta los seis años de edad y menores internos en establecimientos del Servicio Nacional de Menores (Sename) (<http://www.fonasa.cl/>).

En caso de no pertenecer a ninguna de las categorías anteriores, se consideran los ingresos familiares del hogar, la escolaridad de la madre (en su defecto, la del padre o apoderado con quien viva el estudiante), la condición de ruralidad del hogar y el grado de pobreza de la comuna donde resida el estudiante. La condición de estudiante prioritario es informada por el Ministerio de Educación (Mineduc) a las familias.

El Mineduc tiene la tarea de clasificar los establecimientos educacionales a partir de su desempeño, con el propósito de establecer exigencias diferenciadas, en tres categorías: *establecimientos autónomos* son aquellos con buenos resultados en la prueba SIMCE en las tres últimas mediciones dentro de su grupo socioeconómico.²⁶ Además, se consideran indicadores complementarios como la retención y aprobación de alumnos, la integración de la comunidad en el proyecto educativo y procesos de evaluación docente; *establecimientos emergentes* son los que no muestran sistemáticamente buenos resultados en la prueba SIMCE y *establecimientos en recuperación* son aquellos que obtienen resultados reiteradamente deficientes en la prueba SIMCE. Esta clasificación influye en el grado de autonomía que los establecimientos tienen para utilizar los recursos de la subvención preferencial. Los autónomos deben poner en práctica ciertas mejoras educativas, procurando la retención de estudiantes prioritarios y el logro académico de todos los estudiantes, aunque tienen flexibilidad en la forma en que los recursos pueden ser utilizados. Los establecimientos emergentes, por el contrario, están obligados a destinar la mitad de los recursos adicionales a la elaboración e implementación de un Plan de Mejoramiento Educativo (PME) con exigencias y metas específicas de desempeño. El PME representa el principal mecanismo creado por la Ley SEP para transformar la entrega de recursos en mejoras educativas y por lo tanto es un elemento central del diseño de la ley. Los establecimientos tienen la opción de acceder a asistencia técnica educativa (ATE) que obtienen del Mineduc o de las agencias externas registradas en el Ministe-

²⁶ Se considera buen resultado en la prueba SIMCE cuando el promedio del establecimiento está sobre la mediana de los establecimientos de su mismo grupo socioeconómico.

rio. Estas agencias pueden prestar servicios para la elaboración de los PME, en los diagnósticos y también en la implementación de los planes, y participan en el monitoreo y la evaluación de las metas.²⁷

La clasificación que se realiza de los establecimientos involucra sanciones para aquellos que bajan de categoría. Un establecimiento autónomo es evaluado, al menos, cada cuatro años por el Mineduc para ver el cumplimiento de sus metas. Si esta evaluación demuestra que los establecimientos no han cumplido con las obligaciones del convenio y no se han obtenido los logros académicos correspondientes a esta categoría, el establecimiento baja a la categoría de emergente. Si un establecimiento pasa de emergente a en recuperación —lo cual puede suceder tras haber estado como mínimo un año en el sistema— o si el establecimiento no ha entregado un PME o no lo aplica, debe destinar el total de los recursos de la subvención a la elaboración e implementación de un nuevo PME, que debe contener medidas de reestructuración. Por su parte, un establecimiento en recuperación estará obligado a lograr los estándares de un emergente en un plazo máximo de cuatro años. Si no lo logra, el reconocimiento oficial del sostenedor podrá ser revocado y los estudiantes serán reubicados en otros establecimientos.

Finalmente, la Ley SEP exige a todos los sostenedores que deciden participar, eliminar las prácticas de selección por criterios socioeconómicos o académicos de cualquier tipo entre el primer nivel de transición y sexto básico. En el caso de que los postulantes superen las vacantes, la selección se puede realizar de acuerdo con un proceso público y transparente que no considere la situación económica o social del estudiante, su rendimiento pasado o potencial, el estado civil, la escolaridad o religión de los padres, el origen étnico y cualquier otro criterio que permita la discriminación. Adicionalmente, los establecimientos están obligados a no cobrar financiamiento compartido a aquellos estudiantes clasificados como prioritarios y a rendir cuentas del uso de los recursos recibidos vía subvención.

²⁷ Véase <http://www.asistenciatecnicaeducativa.cl/> para mayor información acerca de las instituciones y los profesionales autorizados para dar Asistencia Técnica Educativa (ATE).

ESQUEMA DE DECISIÓN DE UN SOSTENEDOR: ¿ENTRAR A LA SUBVENCIÓN PREFERENCIAL?

Uno de los aspectos clave de la Ley SEP —a diferencia de la mayoría de los programas y reformas que se han implementado en el sistema educacional chileno— es la entrega de recursos adicionales condicionada a una serie de exigencias que implican costos para los establecimientos, tanto públicos como privados. Este componente de la ley generó una enorme discusión, debido a la crítica de los parlamentarios de oposición y asociaciones de establecimientos privados,²⁸ quienes consideraban que el diseño de la ley reducía la autonomía de los sostenedores privados y que el plan de mejoramiento vulneraba la libertad de enseñanza, puesto que las sanciones podían eventualmente obligar al establecimiento a dejar de funcionar. Por otro lado, se criticó que el Mineduc fuera el encargado de establecer las metas de aprendizaje en los establecimientos (Mizala, 2007). Algunas indicaciones al proyecto proponían eliminar los requisitos, de forma que todos los establecimientos pudieran acceder a la subvención libremente, mientras que otras sugerían restringir la subvención exclusivamente a los establecimientos municipales.²⁹ Finalmente este debate fue resuelto al permitir que la participación de los establecimientos fuera voluntaria, lo que garantizó el acuerdo político para la aprobación de la ley, aunque seguía existiendo incertidumbre acerca del interés por participar de los establecimientos, especialmente de los particulares subvencionados (Romaguera y Gallegos, 2010).

²⁸ Las dos agrupaciones más importantes de establecimientos privados en Chile son Conacep y FIDE. Colegios Particulares de Chile (Conacep) es una agrupación que reúne a sostenedores de establecimientos educacionales privados, tanto subvencionados como pagados. Actualmente posee 500 socios y representa un total de 840 establecimientos, los que en conjunto atienden a 435 000 estudiantes, es decir, 25 por ciento de la matrícula particular del país. FIDE es la Federación de Instituciones de Educación Particular creada en 1948; posee personalidad jurídica y se constituye y estructura a partir de la afiliación voluntaria de colegios particulares subvencionados y pagados, de la Iglesia Católica y laicos o de otras confesiones religiosas, representados estatutariamente en FIDE por su respectivo rector o director. Véase www.conacep.cl y www.fide.cl.

²⁹ Véase <http://www.educarchile.cl/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx?GUID=123.456.789.000&ID=133478>.

CUADRO 2. Subvención por alumno según participación en SEP (dólares*) (primer nivel de transición a cuarto básico)

<i>Tipo de alumno</i>		<i>Subven- ción base** (dólares)</i>	<i>Subven- ción por alumno prioritario (dólares)</i>	<i>Subven- ción por concen- tración (dólares)</i>	<i>Porcentaje adicional por Ley SEP (porcentaje)</i>	<i>Subven- ción total (dólares)</i>
Alumno no prioritario		89	-	-	-	89
Alumno prioritario en establecimiento con:	Menos de 15% alumnos prioritarios	89	47	0	53	137
	15-30% alumnos prioritarios	89	47	3	57	140
	30-45% alumnos prioritarios	89	47	6	59	142
	45-60% alumnos prioritarios	89	47	8	61	144
	Más de 60% alumnos prioritarios	89	47	9	63	145

Fuente: Banco Central de Chile. *Tipo de cambio promedio año 2010 (un dólar = 516,59 pesos chilenos). **Subvención para alumno en enseñanza general básica (primero a sexto básico) con jornada escolar completa a partir de diciembre de 2009.

Con este esquema de participación voluntaria, se genera un proceso en el cual cada sostenedor evalúa los costos y beneficios asociados a la participación en la SEP y tras esta evaluación decide si se suma o no al sistema. Es posible suponer que, enfrentados a esta decisión y teniendo acceso a la información que les permita conocer los costos y beneficios de entrar al sistema, los sostenedores que perciban costos mayores a los beneficios decidirán no entrar.

En primer lugar, respecto a los beneficios, el incremento en el valor de la subvención recibida por estudiante prioritario es significativo si se consideran en forma conjunta la subvención preferencial y por concentración. El cuadro 2 muestra una comparación entre la subvención por alumno prioritario que recibe un establecimiento que decide participar en SEP y aquel que decide no participar (equivalente a la que recibe por

un estudiante no prioritario o subvención base). Dependiendo del porcentaje de estudiantes prioritarios en el establecimiento, el aumento en el valor de la subvención puede fluctuar entre 53 y 63 por ciento respecto a la subvención base.³⁰ Puesto que el ingreso adicional por concepto de la Ley SEP se incrementa en forma lineal con el número total de estudiantes prioritarios, es esperable que aquellos establecimientos con un número importante de este tipo de estudiantes, ya sea por el mayor tamaño de su matrícula total o por su alto porcentaje de estudiantes prioritarios, tengan mayores incentivos para participar en SEP.

A diferencia de los beneficios, los costos de entrar a SEP son difíciles de cuantificar, pues cada sostenedor evalúa en forma distinta los costos asociados a cada una de las exigencias que introduce el sistema. Dependiendo de las características particulares de cada establecimiento, existen exigencias que implican altos costos, las cuales reducen la probabilidad de que el establecimiento ingrese al sistema SEP, mientras que otras introducen costos menores que pueden ser compensados con los recursos adicionales recibidos a través de la subvención. La existencia de un modelo mixto de provisión de la oferta educativa en Chile, donde establecimientos públicos, privados sin fines de lucro (religiosos y laicos) y privados con fines de lucro compiten por la matrícula, hace esperable encontrar diferencias en las respuestas de los distintos tipos de sostenedores en la práctica.

El análisis de las decisiones de entrada de los sostenedores es relevante por dos razones fundamentales. En primer lugar porque un número de alumnos prioritarios puede quedar fuera de la cobertura de la SEP debido a la decisión de no participar de sus establecimientos. Entender las razones que explican dicha decisión es relevante para realizar los ajustes necesarios en la implementación de la ley, de forma de evitar que alumnos prioritarios queden fuera del sistema. En segundo lugar, el proceso de decisión de los sostenedores revela información de sus características,

³⁰ Con el aumento introducido en el año 2011 la subvención preferencial y por concentración representan un aumento de hasta 72 por ciento respecto a la subvención base.

si comparamos colegios participantes y no participantes en SEP. Se puede suponer que aquellos establecimientos que han decidido no entrar al sistema serían aquellos que mostrarían una mayor oposición o que enfrentarían los mayores costos de un sistema de regulación obligatorio. Este aspecto es clave en el caso de Chile donde, en 2011, se promulgó la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación. Esta ley crea una Superintendencia de Educación, a cargo de la fiscalización de la gestión educacional, y una Agencia de Calidad de la Educación responsable de la evaluación (clasificación) y de dar orientaciones para el mejoramiento de la calidad de la educación de todos los establecimientos, tanto públicos como privados.³¹ Este análisis puede también aportar antecedentes relevantes para otros sistemas educativos que estén en proceso de introducir sistemas de regulación para asegurar la calidad de la educación.

ANÁLISIS CUANTITATIVO

DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES PRIORITARIOS

Los datos utilizados en este artículo provienen de una base de datos generada por el Mineduc, la cual contiene información acerca de todos los establecimientos educacionales subvencionados con matrícula entre el nivel de transición uno (prekínder) y cuarto básico, que fue el grupo elegible para el pago de SEP durante el año 2008.³² En particular, la base de datos contiene información acerca de la participación del establecimiento en la Ley SEP, además del número y porcentaje de estudiantes clasificados como prioritarios en los niveles considerados por la ley.³³

³¹ Véase Centro de Políticas Públicas UC (2010) para un análisis detallado del Proyecto de Ley de Aseguramiento de la Calidad.

³² Se agradece a Rodrigo Carvajal, del Mineduc, por poner a nuestra disposición la base de datos y otra información utilizada en el proyecto.

³³ En las cifras que se muestran de aquí en adelante se excluye a los establecimientos que tienen sólo matrícula en el nivel prebásico (prekínder y kínder), puesto que en este nivel existen diferencias significativas en las tasas de cobertura según el nivel socioeconómico de las familias. Según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2009, la tasa de asistencia neta a educación preescolar en la edad de 4-5 años es de 67 por ciento en el primer quintil de ingresos, mientras que corresponde a 91.2 por ciento en el quintil más alto.

CUADRO 3. Porcentaje de estudiantes prioritarios según tipo de establecimiento (todos los establecimientos)

<i>Tipo de establecimiento</i>	<i>Número de escuelas</i>	<i>Matrícula NT1-4ºbásico</i>	<i>Estudiantes prioritarios</i>	
			<i>(N)</i>	<i>(Porcentaje)</i>
Municipal	5 078	557 275	288 870	51.8
Particular subvencionado (total)	3 202	596 050	170 328	28.6
Fines de lucro independiente	2 048	320 627	95 590	29.8
Fines de lucro en red	378	79 508	23 614	29.7
Católico	431	142 469	32 486	22.8
Protestante	84	17 452	5 792	33.2
Laico	261	35 994	12 846	35.7
Total	8 280	1 153 325	459 198	39.8

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Mineduc.

Del total de la matrícula nacional que asiste a establecimientos subvencionados con matrícula entre prekínder y cuarto básico, 39.8 por ciento es clasificado como prioritario, lo cual equivale a 459 198 estudiantes (véase el cuadro 3). Es evidente que los estudiantes prioritarios se encuentran sobrerrepresentados en los establecimientos municipales, donde corresponden a 51.8 por ciento de la matrícula total, mientras que se encuentran subrepresentados en los establecimientos particulares subvencionados, donde sólo 28.6 por ciento de la matrícula es clasificada como prioritaria. Otras investigaciones han mostrado, sin embargo, que existen diferencias significativas al interior de los establecimientos particulares subvencionados. Mientras algunos matriculan porcentajes similares de estudiantes vulnerables que los establecimientos municipales, otros están principalmente enfocados a estudiantes de nivel socioeconómico alto (Elacqua *et al.*, 2006a).

Considerando lo anterior, en primer lugar, se desagrega el sector particular subvencionado siguiendo la clasificación utilizada por Elacqua (2012). Según dicha clasificación los establecimientos particulares subvencionados son separados entre aquellos con y sin fines de lucro. Den-

CUADRO 4. Porcentaje de estudiantes prioritarios según cobro a las familias (particulares subvencionados)

<i>Tipo de establecimiento</i>	<i>Número de escuelas</i>	<i>Matrícula NT1-4° básico</i>	<i>Estudiantes prioritarios</i>	
			<i>(N)</i>	<i>(Porcentaje)</i>
Con financiamiento compartido	1 531	391 738	90 133	23.0
Sin financiamiento compartido	1 672	204 531	80 195	39.2
Total	3 203	596 269	170 328	28.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Mineduc.

tro del sector con fines de lucro se distingue a su vez entre colegios que funcionan de forma independiente y los que pertenecen a una red. Finalmente, dentro del sector sin fines de lucro se clasifica según la religión del establecimiento entre católicos, protestantes y laicos.³⁴

Como muestra el cuadro 3, el sector católico aparece como aquel con la menor proporción de estudiantes prioritarios, mientras que el sector laico sin fines de lucro matricula una mayor fracción de estudiantes prioritarios que el resto de los sectores. Por otro lado, y a pesar de tener como objetivo la rentabilidad económica, los establecimientos con fines de lucro, tanto independientes como aquellos que funcionan en red, matriculan una fracción importante de estudiantes prioritarios. Estos resultados son consistentes con los presentados por Elacqua (2012). Quizás el resultado más contraintuitivo es que, a pesar de tener la misión de servir a los más necesitados, los establecimientos particulares subvencionados católicos matriculen una menor proporción de estudiantes prioritarios que el resto de los establecimientos.

Dentro de los establecimientos particulares subvencionados se distingue también entre los que realizan cobros a las familias de los estudiantes y aquellos que no. Como es esperable, los establecimientos que funcionan con financiamiento compartido presentan una menor proporción

³⁴ Véase el cuadro A1 del anexo para una descripción de cada uno de los tipos de sostenedores particulares subvencionados.

CUADRO 5. Porcentaje de estudiantes prioritario según zona (todos los establecimientos)

<i>Zona</i>	<i>Número de escuelas</i>	<i>Matrícula NT1-4º básico</i>	<i>Estudiantes prioritarios</i>	
			<i>(N)</i>	<i>(Porcentaje)</i>
Urbana	4 061	1 005 234	366 789	36.5
Rural	4 220	148 310	92 409	62.3
Total	8 281	1 153 544	459 198	39.8

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Mineduc.

de estudiantes prioritarios, puesto que una fracción importante de las familias de estos estudiantes no dispone de los recursos necesarios para financiar este cobro (véase el cuadro 4).

Finalmente, en cuanto a la zona geográfica donde está ubicado el establecimiento, se encuentra que dentro del sector rural existe una alta fracción de matrícula prioritaria: 62.3 por ciento de los estudiantes es clasificado como prioritario *versus* 36.5 por ciento en las zona urbanas (véase el cuadro 5).

LAS DECISIONES DEL SOSTENEDOR EN LA PRÁCTICA

Un dato relevante antes de iniciar el análisis de los determinantes de la entrada a la SEP, es el porcentaje de matrícula prioritaria cubierta por la ley. De los 459 198 alumnos clasificados como prioritarios a nivel nacional, 89.4 por ciento asiste a establecimientos que están actualmente en SEP. Por otro lado, 84.4 por ciento de los establecimientos con matrícula en el nivel relevante para el año 2008 se encuentra participando. Si bien el porcentaje cubierto de la matrícula prioritaria es alto, aún 48 716 estudiantes prioritarios (10%) se encuentran fuera de la cobertura de la ley, dada la decisión de no participación del sostenedor de sus establecimientos.

Las tasas de participación difieren, sin embargo, de forma importante entre establecimientos municipales y particulares subvencionados. La tasa de participación de los establecimientos municipales es casi totalita-

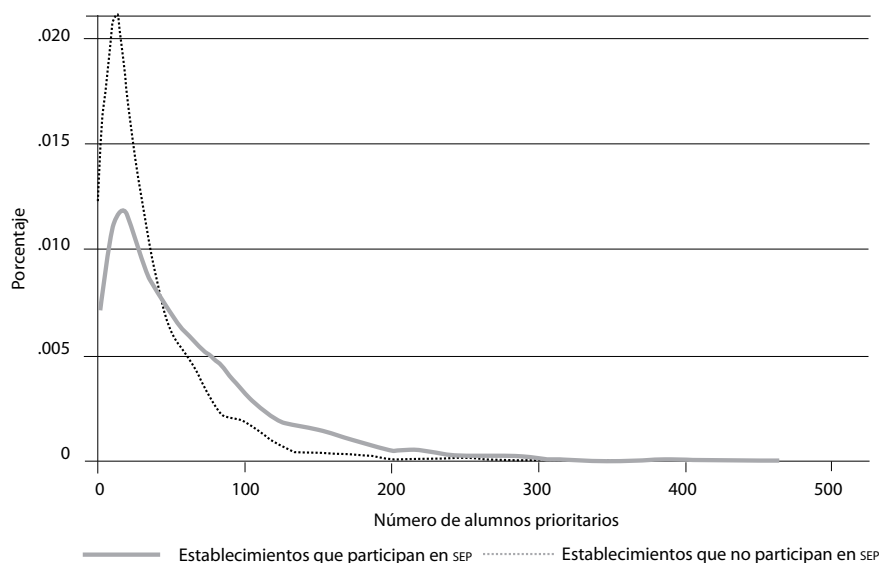
ria. Sólo 38 establecimientos decidieron no participar en la SEP.³⁵ Varios factores pueden explicar este resultado. En primer lugar, los establecimientos municipales ya están restringidos por varias de las exigencias que introduce la Ley SEP, pues no tienen facultades para seleccionar estudiantes bajo ningún criterio³⁶ ni para cobrar mensualidad a las familias. En segundo lugar, la municipalidad administra todos los establecimientos municipales de una comuna, por lo que la decisión puede ser tomada para el conjunto de establecimientos, más que analizando cada caso en forma particular. Finalmente, algunas investigaciones han demostrado que las municipalidades han incrementado sus aportes directos a los establecimientos municipales, debido a los problemas financieros generados por la reducción del tamaño de la matrícula y los cambios demográficos en los últimos años (Valenzuela, 2006). Tomando en cuenta además el alto porcentaje de matrícula prioritaria que atienden, el aumento de recursos introducido por la Ley SEP puede ser especialmente importante para este tipo de establecimientos.

A diferencia de lo anterior, en el caso del sector particular subvencionado hay 39 por ciento de establecimientos que deciden no entrar en SEP. Esto pone en evidencia que el proceso de decisión relevante es el que enfrentan los establecimientos particulares subvencionados, los cuales deben aceptar un conjunto de nuevas exigencias y regulaciones asociadas a la participación en el sistema SEP. La oposición de un sector importante de estos establecimientos al diseño original de la ley refleja que estas exigencias representan un costo importante para los sostenedores privados. La pregunta que surge entonces es ¿qué tipo de establecimien-

³⁵ Se elaboró un listado con estos 38 establecimientos y se procederá a establecer comunicación con ellos para verificar la información de la base de datos y consultar las posibles razones de la no participación. Un hecho que llama la atención es que 15 de ellos pertenecen a corporaciones municipales en dos comunas de altos ingresos en la región metropolitana (Ñuñoa y Providencia). Dichos establecimientos tienen, en algunos casos, un número importante de alumnos prioritarios y niveles altos de concentración. En total tienen una matrícula de 1 038 estudiantes prioritarios.

³⁶ La excepción a esto la representa un conjunto reducido de establecimientos municipales que tienen procesos de selección basados en pruebas de admisión y que se conocen como “Liceos de excelencia”, aunque la mayoría de ellos atiende sólo a estudiantes de educación secundaria.

GRÁFICA 3. Densidad número de alumnos prioritarios (particulares subvencionados)



Fuente: Elaboración propia.

tos particulares subvencionados deciden entrar en SEP? ¿Qué características distinguen a los participantes de los no participantes?

En primer lugar, y asociado a la estructura de los beneficios que introduce la Ley SEP, es esperable que aquellos establecimientos con un mayor número de estudiantes prioritarios tengan un mayor incentivo para entrar. En forma inversa, es por lo tanto muy probable que establecimientos con un número muy bajo de este tipo de estudiantes decida no ingresar. La existencia de costos fijos de entrada (no asociados al número de estudiantes prioritarios) o la percepción de que el aumento de ingresos es de poca magnitud hace que para dichos sostenedores la decisión óptima sea la no entrada, tomando en cuenta las exigencias de la ley.

En la gráfica 3 se confirma que entre los establecimientos participantes existe una mayor probabilidad de encontrar escuelas con un número alto de alumnos prioritarios. Adicionalmente, las tasas de participación

CUADRO 6. Participación en SEP según concentración (particulares subvencionados)

<i>Porcentaje de estudiantes prioritarios</i>	<i>Participación en SEP</i>		<i>Total</i>
	<i>No</i>	<i>Sí</i>	
< 15	544 (77.7)	156 (22.3)	700 (100)
>=15 y < 30	336 (48.8)	353 (51.2)	689 (100)
>=30 y < 45	151 (30.0)	352 (70.0)	503 (100)
>=45 y < 60	53 (16.2)	275 (83.8)	328 (100)
>= 60	167 (17.0)	816 (83.0)	983 (100)
Total	1 251 (39.1)	1 952 (60.9)	3 203 (100)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Mineduc. *Nota:* Porcentajes entre paréntesis.

en SEP son crecientes con el nivel de concentración de matrícula prioritaria en el establecimiento (cuadro 6).

Un resultado interesante es que, a pesar de que los establecimientos con fines de lucro independientes y en red tienen una proporción similar de estudiantes prioritarios, los primeros tienen tasas de participación notablemente menores (véase el cuadro 7). Una hipótesis al respecto puede ser la diferencia en la capacidad de gestión de ambos tipos de establecimientos. Por ejemplo, Elacqua *et al.* (2011) encuentran que los estudiantes en establecimientos particulares subvencionados que pertenecen a una red obtienen mejores resultados —una vez que se controla por las características individuales, de los compañeros de clase y por selección— que aquellos estudiantes en establecimientos que operan en forma individual,³⁷ espe-

³⁷ Una parte importante de estos establecimientos pertenece a antiguos profesores del sector municipal. Según datos de Conacep, 70 por ciento de los establecimientos particulares subvencionados tiene un sostenedor de profesión docente, los cuales en la mayoría de los casos no tienen especialización en gestión y deben realizar múltiples funciones.

cialmente los que pertenecen a redes de mayor tamaño. Una de las explicaciones de los autores para este resultado es la mayor cantidad de personal administrativo y profesional especializado que está disponible para los establecimientos en red, lo cual les permite desarrollar una mayor capacidad para implementar innovaciones en el currículum y en las prácticas educativas. Considerando lo anterior, la elaboración e implementación de los PME y la rendición de cuentas resultaría menos costosa para establecimientos que operan en red.³⁸

Los establecimientos particulares subvencionados católicos son los que presentan la menor tasa de participación en la SEP (cuadro 7). Si consideramos que la proporción de estudiantes prioritarios puede ser un proxy del grado de selección que ejercen los establecimientos, el resultado anterior podría indicar que el costo asociado a la no selección que introduce la Ley SEP sería mayor para este tipo de establecimientos, lo cual desincentivaría su entrada en el sistema. Contreras *et al.* (2007) muestran que 55 por ciento de los estudiantes de cuarto básico de establecimientos particulares subvencionados enfrentaron algún mecanismo de selección, ya sea por habilidad, ingreso del hogar, entrevista con los padres o razones religiosas. Siguiendo la metodología de Contreras *et al.* (2007) se clasificó a las escuelas de acuerdo con el tipo de selección realizada, pero desagregando el sector privado según la religión del sostenedor. Los resultados indican que sólo una de cada cinco escuelas católicas no realiza ningún tipo de selección, mientras que tres de cada cinco escuelas municipales no establece barrera alguna de entrada a los padres. En particular, 23.5 por ciento de los establecimientos católicos selecciona por habilidad; 10.7 por ciento por habilidad y entrevistas a los padres; 11.4 por ciento por habilidad y motivos religiosos, y 24 por ciento por habilidad, entrevistas a los padres y motivos religiosos. A pesar de que los establecimientos laicos tienen la misma probabilidad de seleccionar que los católicos, éstos utilizan principalmente criterios académicos (58.6%). Los resultados anteriores

³⁸ En forma similar a los establecimientos con fines de lucro en red, los establecimientos sin fines de lucro pertenecen, en la mayoría de los casos, a redes u organizaciones de mayor tamaño. (Ej.: corporaciones, fundaciones y congregaciones religiosas.)

CUADRO 7. Participación en SEP según tipo de establecimiento (particulares subvencionados)

<i>Tipo de establecimiento</i>	<i>Participación en SEP</i>		<i>Total</i>
	<i>No</i>	<i>Sí</i>	
Particular subvencionado (total)	1 250 (39.0)	1 952 (61.0)	3 202 (100.0)
Fines de lucro independiente	852 (41.6)	1 196 (58.4)	2 048 (100.0)
Fines de lucro en red	114 (30.2)	264 (69.8)	378 (100.0)
Católico	188 (43.6)	243 (56.4)	431 (100.0)
Protestante	24 (28.6)	60 (71.4)	84 (100.0)
Laico	72 (27.6)	189 (72.4)	261 (100.0)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Mineduc. *Nota:* Porcentajes entre paréntesis.

demuestran que la selección es una práctica común en las escuelas católicas, la cual tiene como objetivo asegurar que los padres estén de acuerdo con el proyecto educativo que ofrece el establecimiento. De esta forma, la prohibición de establecer mecanismos de selección podría representar un costo alto para este tipo de escuelas.

Finalmente, los establecimientos protestantes y laicos presentan las tasas de participación más altas dentro el sector particular subvencionado (71.4 y 72.4%, respectivamente).

Respecto al cobro de financiamiento compartido, se encontró que, según lo esperado, los establecimientos particulares subvencionados que cobran financiamiento compartido tienen menos probabilidades de participar en la SEP (cuadro 8). Mientras que dentro de los establecimientos particulares sin financiamiento compartido 76.3 por ciento ingresa al sistema, en el caso de los establecimientos con financiamiento compartido menos de la mitad de ellos decide participar. Si bien es cierto

CUADRO 8. Participación en SEP según cobro a las familias (particulares subvencionados)

<i>Tipo de establecimiento</i>	<i>Participación en SEP</i>		<i>Total</i>
	<i>No</i>	<i>Sí</i>	
Sin financiamiento compartido	397 (23.7)	1 275 (76.3)	1 672 (100.0)
Con financiamiento compartido	854 (55.8)	677 (44.2)	1 531 (100.0)
Total	1 251 (39.1)	1 952 (60.9)	3 203 (100.0)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Mineduc. *Nota:* Porcentajes entre paréntesis.

CUADRO 9. Participación en SEP según zona (particulares subvencionados)

<i>Zona</i>	<i>Participación en SEP</i>		<i>Total</i>
	<i>No</i>	<i>Sí</i>	
Urbana	1 065 (45.7)	1 268 (54.4)	2 333 (100.0)
Rural	186 (21.4)	684 (78.6)	870 (100.0)
Total	1 251 (39.1)	1 952 (60.9)	3 203 (100.0)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Mineduc. *Nota:* Porcentajes entre paréntesis.

que una parte de dicho resultado puede explicarse por la menor proporción de matrícula prioritaria en el sector con financiamiento compartido, es posible que la restricción de no cobro a alumnos prioritarios sea un costo relevante, sobre todo para aquellos establecimientos que cobran altas mensualidades a las familias, para quienes la subvención preferencial no compensa el cobro realizado.

Finalmente, en el cuadro 9 se observa que la tasa de participación de los establecimientos particulares subvencionados rurales es 24 puntos porcentuales más alta que la de los establecimientos ubicados en zonas urbanas.

ANÁLISIS MULTIVARIADO DE LA DECISIÓN DE UN SOSTENEDOR PRIVADO

El análisis anterior ha comparado las tasas de participación en SEP según distintas características asociadas a los establecimientos. Sin embargo, para tener claridad acerca de los determinantes de la entrada en la SEP, se estima un modelo para explicar la probabilidad de un establecimiento particular subvencionado de ingresar al sistema, considerando los factores anteriores en forma simultánea. Se utiliza un modelo Probit, que ha sido ampliamente utilizado en la literatura para modelar decisiones de naturaleza binaria.³⁹

El conjunto de variables independientes corresponde a: N = número de alumnos prioritarios en el establecimiento, PP = porcentaje de matrícula prioritaria del establecimiento, FC = variable que indica si el establecimiento cobró financiamiento compartido durante el año 2007 (1 = con FC; 0 = sin FC), $URBANO$ = zona donde está ubicado el establecimiento (1 = urbana; 0 = rural) y un conjunto de variables que identifican la región del país donde está ubicado el establecimiento⁴⁰ y el tipo de establecimiento dentro del sector particular subvencionado. El número de alumnos prioritarios y el porcentaje de éstos dentro de cada colegio tratan de representar la estructura de beneficios que enfrenta el establecimiento por entrar a la SEP, la cual está directamente vinculada con dichas variables. Sin embargo, como se ha expuesto en la sección anterior, el porcentaje de matrícula prioritaria puede ser un proxy del grado de selección del

³⁹ Para mayores detalles de esta técnica de estimación véase Wooldridge (2009, 576).

⁴⁰ Desde 1974, Chile está dividido políticamente en regiones, las que se subdividen en provincias. Hasta 2007 la cantidad de regiones de Chile era 13, pero en la actualidad el total es de 15. La región más meridional es la de Magallanes y de la Antártica Chilena, y la más septentrional es la de Arica y Parinacota. Las regiones ordenadas de norte a sur son: Arica y Parinacota (XV), Tarapacá (I), Antofagasta (II), Atacama (III), Coquimbo (IV), Valparaíso (V), Metropolitana (RM), O'Higgins (VI), Maule (VII), Bío-Bío (VIII), Araucanía (IX), Los Ríos (XI), Los Lagos (X), Aysén (XI) y Magallanes (XII).

CUADRO 10. Estimación probit participación en SEP (particulares subvencionados)

<i>Variable</i>	<i>df/dx</i>	<i>z</i>	<i>P>z</i>
Numero de alumnos prioritarios (N)	0.2**	8.66	0.000
Porcentaje de matrícula prioritaria (PP)	0.8**	13.11	0.000
Financiamiento compartido (FC)	-6.7*	-2.57	0.010
Establecimiento urbano (URBANO)	8.1*	2.18	0.030
Región I	-10.3	-1.34	0.181
Región II	-30.6**	-2.9	0.004
Región III	-0.2	-0.02	0.984
Región IV	7.3	1.67	0.095
Región V	6.8*	2.19	0.029
Región VI	1.8	0.36	0.716
Región VII	14.9**	3.24	0.001
Región VIII	-7.0	1.92	0.055
Región IX	-9.6*	-2.51	0.012
Región X	17.4**	4.42	0.000
Región XI	4.1	0.32	0.751
Región XII	-11.0	-0.81	0.421
Región XIV	16.4**	3.58	0.000
Región XV	8.1	0.75	0.455
Con fines de lucro independiente	-12.0**	-3.29	0.001
Con fines de lucro en red	-0.1	-0.02	0.982
Católicos	-6.1	-1.36	0.174
Protestantes	-6.2	0.94	0.348
N = 3.170			
Pseudo R ² = 0.20			
Correctamente clasificadas = 74.5%			

Fuente: Elaboración propia. *Notas:* *df/dx* indica el cambio en la probabilidad de participar en SEP frente a un cambio en una unidad en la variable independiente, mientras que en el caso de las variables *dummy* representa el cambio en la probabilidad cuando la variable pasa de tomar valor 0 a 1. Está medido en puntos porcentuales. Las categorías de referencia son los establecimientos sin fines de lucro laicos y los establecimientos de la región metropolitana (XIII). *Significativa al 5 por ciento. **Significativa al 1 por ciento.

establecimiento, por lo que puede en forma simultánea reflejar el costo asociado a la no selección impuesta por SEP. Las variables de tipo de establecimiento, financiamiento compartido, región y zona, intentan controlar por diferencias en los costos de entrada para distintos tipos de establecimientos, los cuales no son cuantificables.

El cuadro 10 muestra los resultados de la estimación. Consistente con lo esperado, el número de alumnos prioritarios en el establecimiento aumenta la probabilidad de participar en SEP. Por cada alumno prioritario adicional, dicha probabilidad aumenta en 0.2 puntos porcentuales. Por otro lado, todo lo demás constante, un punto porcentual de aumento en la proporción de alumnos prioritarios incrementa la probabilidad de participación en 0.8 puntos porcentuales.

Un resultado interesante es que el hecho de cobrar financiamiento compartido actúa efectivamente como una restricción a la entrada en SEP. Frente a un establecimiento gratuito, un establecimiento con financiamiento compartido tiene una probabilidad 6.7 puntos porcentuales menor de entrar en SEP.

En cuanto a la zona geográfica donde se ubica el establecimiento, los resultados son diferentes respecto a aquellos mostrados en la sección descriptiva. Una vez que se controla por el número de estudiantes prioritarios dentro del establecimiento y por su concentración, los establecimientos del sector urbano tienen una probabilidad de participar 8.1 puntos porcentuales más alta que los establecimientos del sector rural. Esto sería evidencia de que existen costos mayores para estos últimos, lo cual reduce la posibilidad de que participen en SEP. A pesar de que la ley introduce apoyo especial para los establecimientos rurales y en zonas aisladas,⁴¹ lo anterior es evidencia de que este esfuerzo no es suficiente para igualar los costos de entrada de ambos tipos de establecimientos. La mayoría de las escuelas rurales son multigrado; esto es, atienden a alum-

⁴¹ La Ley SEP establece explícitamente la obligación de proporcionar asistencia especial a los establecimientos rurales, multigrado o en situación de aislamiento, brindándoles atención y supervisión pedagógica especial para elaborar los PME. Estos establecimientos pueden ser obligados a funcionar en red con otras escuelas de características similares.

nos de distintos niveles en una misma clase. Según datos del Mineduc, 83 por ciento de los establecimientos rurales de educación básica es multigrado y 40 por ciento tiene un profesor para todos los niveles, que en la mayoría de los casos debe realizar además labores directivas. Estas dificultades pueden hacer que, a pesar de necesitar los recursos, estos establecimientos decidan no entrar, dada la posibilidad de no cumplir con los estándares exigidos por la ley.

Del análisis regional se puede concluir que existen dos regiones para las cuales la participación es significativamente menor que en el caso de la región metropolitana, que es la categoría de referencia (regiones II y IX). El resultado es especialmente claro en el caso de la II región. Por otro lado, existe un conjunto de regiones con tasas de participación significativamente mayores que la región metropolitana, principalmente concentradas en el centro-sur (regiones V, VII y X). Dichas diferencias en las tasas de participación reflejan diferencias de costos entre distintas regiones del país.

Un aspecto importante del diseño de la Ley SEP puede explicar en parte las diferencias de participación entre establecimientos ubicados en distintas zonas del país. El modelo de apoyo técnico basado en la Asistencia Técnica Educativa (ATE) depende en forma importante de la disponibilidad territorial de dichas agencias. Los datos de la distribución de los proveedores de ATEs a nivel nacional muestran una concentración geográfica en la zona central del país (véase el cuadro A2 en el anexo). Esta centralización representa una barrera importante para los establecimientos en las zonas extremas del país o que estén alejados de las capitales regionales. A pesar de que un mismo proveedor puede prestar servicios a escuelas ubicadas en distintas regiones del país, una mayor distancia introduce costos adicionales de traslado y coordinación que pueden dificultar el trabajo conjunto entre el establecimiento y la agencia técnica e incrementar los costos totales para una misma asesoría.⁴²

⁴² Por ejemplo, Bellei, Valenzuela y Osses (2010) utilizaron datos de una encuesta realizada en el año 2009 a todos los directores y sostenedores de los establecimientos que participaban en la SEP para esa fecha, con el fin de indagar, entre otras cosas, los motivos que tuvieron los directores para no contratar servicios ATE.

Estos costos adicionales podrían desincentivar la participación de la escuela en SEP, puesto que dificultan el acceso al apoyo técnico adecuado para cumplir con las metas de resultados que introduce la ley, las cuales son en algunos casos muy exigentes.⁴³

Finalmente, se confirma que los establecimientos con fines de lucro independientes son aquellos con menores tasas de participación dentro del sector particular subvencionado. Como señalamos anteriormente, es posible que el funcionamiento en redes más grandes de establecimientos permita reducir ciertos costos asociados a la entrada en SEP, sobre todo en lo referente a la implementación de los PME y de rendición de cuentas en el uso de los recursos. Por el contrario, los establecimientos que funcionan en forma independiente podrían tener menor capacidad de gestión para cumplir con las exigencias de la Ley SEP. Por otro lado, no se observan diferencias significativas en la participación de los demás sectores. A pesar de que tiene el signo esperado (negativo), la variable católicos no es significativa en el modelo. Una opción es que la inclusión del porcentaje de matrícula prioritaria (PP) en el modelo elimine el efecto asociado a ser una escuela católica.⁴⁴

Recientemente se han utilizado los datos actualizados de SEP para analizar posibles cambios en el perfil de las escuelas participantes a través del tiempo. Según Romaguera y Gallegos (2010), durante el año 2009 firmaron el convenio 411 escuelas, de las cuales 401 eran particulares subvencionadas. Por otro lado, para el proceso 2010, 212 escuelas se adscribieron a SEP (25 municipales y 187 particulares subvencionadas). Si estas escuelas tienen características distintas a las que entraron a SEP en

Según sus datos, un cuarto de los sostenedores encuestados indicó que el precio fue una de sus dos razones principales para no contratar ATE.

⁴³ Romaguera y Gallegos (2010) realizan una estimación preliminar del impacto de los recursos adicionales de SEP sobre los resultados en SIMCE. Los resultados muestran que las mejoras en resultados educativos son de una magnitud muy por debajo de los estándares exigidos por el Mineduc para el cumplimiento de los PME.

⁴⁴ Cuando no se considera en el modelo la variable porcentaje de alumnos prioritarios por establecimiento, la variable para el sector católico es negativa y significativa. En otras palabras, la menor participación de las escuelas católicas en SEP está totalmente explicada por la menor proporción de estudiantes prioritarios que matricula respecto a los demás sectores, lo cual puede estar asociado a la mayor selectividad en los procesos de admisión de este tipo de establecimientos.

2008, se podrían esperar cambios en los determinantes de la participación. Tres factores podrían explicar posibles cambios en los incentivos enfrentados por las escuelas después de 2008. En primer lugar, el hecho de que cada año se suma un nivel adicional a SEP, lo que implica que la misma escuela ve alterado el número de estudiantes prioritarios respecto al año anterior, lo cual puede modificar sus probabilidades de participación. En segundo lugar, la mayor disponibilidad de información en los años posteriores a la entrada en vigencia de la ley también puede haber influido en el proceso de toma de decisiones de los establecimientos. Finalmente algunos cambios recientes en la legislación del sistema educativo chileno pueden haber modificado la percepción de los incentivos por las escuelas. Por ejemplo, la Ley General de Educación (aprobada en agosto de 2009) prohíbe la selección entre primero y sexto básico para todos los establecimientos subvencionados, lo cual debería reducir —asumiendo que se cumple la ley— el costo de la no selección como un determinante de la entrada a SEP. Acevedo y Valenzuela (2011) desarrollan un modelo teórico para el sistema educativo de Chile que incorpora los incentivos y costos que establece la Ley SEP y usan los datos del periodo 2008-2010 para testear las principales predicciones del modelo. La estimación utiliza un modelo Probit similar al utilizado en este artículo, pero la variable dependiente corresponde a la participación de la escuela en SEP durante el periodo 2008-2010. Los resultados indican que la probabilidad de participar en SEP se reduce cuando la escuela cobra financiamiento compartido por un monto superior al aporte adicional por alumno prioritario, tiene un menor tamaño (matrícula total) y es particular subvencionada. En cambio, la concentración de alumnos prioritarios y la aplicación de criterios religiosos en la selección incrementan en forma moderada la probabilidad de que las escuelas firmen el convenio. Estos resultados son consistentes con los reportados en el cuadro 10, lo que implica que la incorporación de las nuevas escuelas que entran a SEP no altera de forma importante los principales resultados reportados en este artículo. Un cambio reciente que sí podría generar importantes efectos dinámicos es la incorpora-

ción de la educación media en la Ley SEP y el proyecto de ley anunciado para este año que crea una nueva categoría de estudiante de clase media.

CONCLUSIONES Y COMENTARIOS FINALES

La Ley SEP representa una de las políticas públicas educativas más importantes aplicadas en Chile durante los últimos años, pues corrige uno de los principales problemas del esquema de subvención uniforme vigente en Chile desde 1981, al entregar más recursos a los establecimientos que atienden a los estudiantes que resulta más costoso educar. Adicionalmente, introduce por primera vez un sistema de *accountability*, lo que permite exigir metas a los sostenedores.

Sin embargo, la voluntariedad de la participación en el sistema hace que los establecimientos evalúen los beneficios y costos que éste impone y con base en eso decidan su participación. Una consecuencia directa (e indeseable) de esta propuesta es que 48 716 estudiantes definidos como prioritarios hayan quedado fuera de la cobertura de la ley, ante la decisión del sostenedor de su establecimiento de no participar. Por otro lado, 16 por ciento de los establecimientos no está sometido a las metas de aprendizajes y rendición de cuentas que establece la Ley SEP. Aunque fue necesaria para la negociación política y la aprobación de la ley, la voluntariedad en la participación parece inconsistente con el objetivo de mejorar la equidad en el acceso a la educación de calidad de los estudiantes más vulnerables. Permitir que un grupo de establecimientos quede fuera del sistema es mantener un sistema segmentado, donde un grupo de escuelas puede establecer barreras de entrada que reducen las opciones disponibles para los padres de menor nivel socioeconómico. Estos resultados son relevantes para otros países que estén evaluando la posibilidad de introducir políticas públicas educativas que incluyan recursos adicionales y exigencias para los establecimientos.

Los resultados presentados en este artículo indican que, efectivamente, el análisis costo-beneficio permite en cierto grado predecir las decisiones de los sostenedores. Por un lado, las altas tasas de participación de los

establecimientos municipales estarían explicadas por los bajos costos impuestos por SEP y la mayor proporción de matrícula clasificada como prioritaria que atiende dicho sector. Por otro lado, los resultados son consistentes con las predicciones de una menor participación de los establecimientos particulares subvencionados, manifestadas durante la discusión de la ley, lo que sugiere que las exigencias introducidas representan un costo importante para un grupo de estos establecimientos. En particular, aquellos establecimientos con bajo número y proporción de alumnos prioritarios, que no operan en red, alejados de la zona central, ubicados en zonas rurales y que cobran financiamiento compartido tienen menores probabilidades de ingresar al sistema. En el contexto particular de Chile, donde existe enorme diversidad de proveedores de educación, estas diferencias son esperables y demuestran que los establecimientos responden de manera muy distinta a un mismo incentivo.

Algunos de los resultados encontrados son interesantes como insumo para mejorar la implementación de SEP, pero también para el diseño de políticas educativas en el futuro. En primer lugar, la menor participación de establecimientos que no operan en red y aquellos ubicados en zonas rurales, es una señal de que la capacidad de gestión podría ser un elemento determinante en la posibilidad de implementar mejoras educativas. A pesar de tener la opción de acceder a más recursos, dichos establecimientos no están preparados para implementar los cambios que exige la ley. Por otro lado, la centralización en la oferta de asistencia técnica se suma a los desafíos que deben enfrentar estos establecimientos, pues la disponibilidad de estos servicios es muy distinta según su ubicación geográfica. Recientemente, los sostenedores de establecimientos particulares subvencionados han realizado críticas respecto a la falta de apoyo técnico, lo que sería un obstáculo para el cumplimiento de las metas de aprendizaje. Finalmente, el financiamiento compartido constituye la forma de selección más evidente en el sistema educativo chileno. Aquellos establecimientos que cobran más tienen menores incentivos para participar en el sistema porque la subvención adicional no compensa los recursos que obtienen cobrando a los padres. Eliminar el cobro de financiamiento compartido

y remplazarlo por recursos vía subvención sería una forma de incrementar las opciones disponibles para los padres de menor nivel socioeconómico, sin reducir los recursos totales del sistema educativo.

Es importante considerar que existen otros factores, difíciles de cuantificar, que pueden estar presentes dentro del proceso de decisión del sostenedor y que afectan su decisión final. Por ejemplo, el hecho de que la clasificación del establecimiento sea conocida por la comunidad puede hacer que ésta se transforme en una etiqueta que identifica su estándar de calidad (costo de reputación). Dicho costo puede ser especialmente relevante para los establecimientos que tienen una buena reputación dentro de su comunidad. El impacto de la clasificación de los establecimientos sobre la elección de las familias puede ser interesante para investigaciones futuras, puesto que es un componente clave en cualquier sistema de *accountability*.

Algunos de los aspectos señalados anteriormente son abordados por la nueva legislación del sistema educativo en Chile. Por ejemplo, la Ley General de Educación (aprobada en agosto de 2009) prohíbe la selección entre primero y sexto básico para todos los establecimientos subvencionados. Sin embargo, es muy importante regular el cumplimiento de esta normativa, pues existe evidencia de que la selección es aún una práctica común en las escuelas particulares subvencionadas. Por otro lado, la Ley de Aseguramiento de Calidad de la Educación (aprobada en 2011) considera la clasificación de todos los establecimientos subvencionados e introduce metas y exigencias obligatorias, con sanciones para aquellos que no las cumplan. Sin embargo, los problemas de gestión que enfrentan los distintos tipos de establecimientos y la disponibilidad de apoyo técnico representan aún un desafío pendiente para cumplir con el objetivo de mejorar los aprendizajes de los estudiantes más vulnerables del país. ☐

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acevedo, Ivonne y Juan Pablo Valenzuela (2011), “Ley de Subvención Escolar Preferencial: ¿Más oportunidades de elección para los estu-

- diantes vulnerables?”, manuscrito no publicado, Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE) y Departamento de Economía Universidad de Chile.
- Aedo, Ruth (2000), *La educación privada en Chile: Un estudio histórico analítico desde el periodo colonial hasta 1990*, Santiago, RIL Editores.
- Baker, David P., Brian Goesling y Gerald K. LeTendre (2002), “Socio-economic Status, School Quality, and National Economic Development: A Cross-national Analysis of the ‘Heyneman-Loxley Effect’ on Mathematics and Science Achievement”, *Comparative Education Review*, 46 (3), pp. 291-312.
- Bellei, Cristián, Juan Pablo Valenzuela y Alejandra Osses (2010), “La asistencia técnica educativa en el marco de la subvención escolar preferencial”, en C. Bellei, A. Osses y J. P. Valenzuela (coords.), *Asistencia técnica educativa: De la intuición a la evidencia*, disponible en <http://www.ciae.uchile.cl> [fecha de consulta: 7 de febrero de 2012].
- Booher-Jennings, Jennifer (2005), “Below the Bubble: ‘Educational Triage’ and the Texas Accountability System”, *American Educational Research Journal*, 42, pp. 231-268.
- Brunner, José Joaquín y Gregory Elacqua (2003), *Capital humano en Chile*, Santiago, La Araucana.
- Burtless, Gary (1996), *Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success*, Washington, The Brookings Institution.
- Carnoy, Martin y Susanna Loeb (2002), “Does External Accountability Affect Student Outcomes? A Cross-State Analysis”, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24 (4), pp. 305-331.
- Centro de Políticas Públicas UC (2010), “Calidad de la educación: Institucionalidad para el cambio”, Apunte Legislativo núm. 4, disponible en <http://politicaspubblicas.uc.cl> [fecha de consulta: 18 de junio de 2010].
- Chubb, John (2001), “The Private can be Public”, *Education Next*, 1 (1).
- Conferencia Episcopal de Chile (2002), *Estadísticas Educación Católica Chile 2002*, Santiago, Fundación Educacional de la Conferencia Episcopal de Chile (Feducech).

- Contreras, Dante, Paulina Sepúlveda y Sebastián Bustos (2010), "When Schools Are the Ones that Choose: The Effects of Screening in Chile", *Social Science Quarterly*, 5 (3) diciembre, pp. 1349-1368.
- Contreras, D., P. Sepúlveda y B. Bustos (2010), "When Schools Are the Ones that Choose: The Effects of Screening in Chile", *Social Science Quarterly*, 91 pp. 1349-1368.
- Corvalán, Javier, Gregory Elacqua y Felipe Salazar (2008), "El sector particular subvencionado de la educación chilena: Descripción, tipologización, análisis de su dinámica y percepciones frente a las nuevas regulaciones", *Selección de Investigaciones Segundo Concurso FONIDE: Evidencias para Políticas Públicas en Educación*, Santiago, Ministerio de Educación.
- Cox, Cristian (2003), *Políticas educacionales en el cambio del siglo: La reforma del sistema escolar chileno*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Crain, R. y J. Strauss (1985), "School Desegregation and Black Occupational Attainments: Results from a Long-Term Experiment", disponible en: <http://eric.ed.gov/PDFS/ED260170.pdf> [fecha de consulta: 16 de julio de 2009].
- Cullen, Julie Berry y Randall Reback (2006), "Tinkering toward Accolades: School Gaming under a Performance Accountability System", en T. Gronberg y D. Jansen, *Improving School Accountability: Check-Ups or Choice, Advances in Applied Microeconomics*, 14, Ámsterdam, Elsevier Science.
- Elacqua, Gregory (2009), "The Impact of School Choice and Public Policy on Segregation: Evidence from Chile", Documento de Trabajo CPCE 10, disponible en <http://www.cpce.cl/publicaciones/documentos-de-trabajo> [fecha de consulta: 26 de marzo de 2010].
- ____ (2012), "The Impact of School Choice and Public Policy on Segregation: Evidence from Chile", *International Journal of Education Development*, 32 (3), pp. 367-492.
- Elacqua, Gregory, Paula Pacheco y Felipe Salazar (2006a), "Segmentación escolar en Chile: Consecuencia inesperada de un sistema de vouchers", en V. Muñoz y P. Coto (eds.), *El oro por las cuentas: Miradas sobre la mer-*

- cantilización de la educación*, San José, Universidad Nacional de Costa Rica-Luna Híbrida.
- Elacqua, Gregory, Mark Schneider y Jack Buckley (2006b), "School choice in Chile: Is it Class or the Classroom?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 25 (3), pp. 577-601.
- Elacqua, Gregory, Humberto Santos, Dante Contreras y Felipe Salazar (2011), "The Effectiveness of Private School Franchises in Chile's National Voucher Program", *School Effectiveness and School Improvement*, 22 (3), pp. 237-263.
- Figlio, David y Lawrence Getzler (2002), "Accountability, Ability and Disability: Gaming the System?", en T. Gronberg y D. Jansen, *Improving School Accountability: Check-Ups or Choice (Advances in Applied Microeconomics*, 14, Ámsterdam, Elsevier Science.
- Fundación Futuro (2005), *Educación: La opinión de los padres*, Santiago, Fundación Futuro.
- Guryan, Jonathan (2004), "Desegregation and Black Drop-out Rates", *American Economic Review*, 94 (4), pp. 919-943.
- Hanushek, Eric, John Kain y Steven Rivkin (2004), "Why Public Schools Lose Teachers", *Journal of Human Resources*, 39 (2), pp. 326-354.
- ____ (2009), "New Evidence about Brown v. Board of Education: The Complex Effects of School Racial Composition on Achievement", *Journal of Labor Economics*, 27 (3), pp. 349-383.
- Hanushek, Eric y Margaret Raymond (2005), "Does School Accountability Lead to Improved Student Performance?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 24 (2), pp. 297-327.
- Hanushek, Eric y Ludger Woessmann (2010), "The Economics of International Differences in Educational Achievement", NBER Working Paper 15949, disponible en: <http://www.nber.org/papers/w15949> [fecha de consulta: 3 de mayo de 2010].
- Heynemann, Stephen P. y William A. Loxley (1983), "The Effect of Primary School Quality on Academic Achievement Across Twenty Nine High and Low Income Countries", *American Journal of Sociology*, 88, pp. 1162-1194.

- Hoxby, Caroline (2002), "The Power of Peers: How Does the Makeup of a Classroom Influence Achievement", *Education Next*, 2 (2), pp. 57-63.
- Jacob, Brian (2005), "Accountability, Incentives and Behavior: Evidence from School Reform in Chicago", *Journal of Public Economics*, 89, pp. 761-796.
- Jacob, Brian y Steven Levitt (2003), "Rotten Apples: An Investigation of the Prevalence and Predictors of Teacher Cheating", *Quarterly Journal of Economics*, 118 (3), pp. 843-877.
- Kahlenberg, Richard (2001), *All Together Now: Creating Middle Class Schools Through Public School Choice*, Washington, Brookings Institution Press.
- Ladd, Hellen y Edward Fiske (2009), "Weighted Student Funding for Primary Schools: An Analysis of the Dutch Experience", Working Paper Series SAN09-02, Sanford School of Public Policy, Duke University.
- Lareau, Annette (2000), *Home Advantage: Social Class and Parental Intervention in Elementary Education*, Lanham, Rowman y Littlefield.
- ____ (2003), *Unequal Childhoods: Class, Race, and Family Life*, Berkeley, University of California Press.
- Levinson, Meira y Sanford Levinson (2003), "Getting Religion: Religion, Diversity, and Community in Public and Private Schools", en Alan Wolfe (ed.), *School Choice: The Moral Debate*, Princeton, Princeton University Press.
- Mayer, Susan E. (1991), "How Much Does a High Schools' Racial and Socioeconomic Mix Affect Graduation Rates and Teenage Fertility Rates?", en Christopher Jencks y Paul E. Peterson (eds.) *The Urban Underclass*, Washington, Brookings Institution.
- McEwan, Patrick J. (2003), "Peer Effects on Student Achievement: Evidence from Chile", *Economics of Education Review*, 22, pp. 131-141.
- Mideplan (2010), "Resultados Encuesta CASEN 2009: Educación", disponible en: http://www.mideplan.cl/casen2009/casen_educacion.pdf [fecha de consulta: 25 de agosto de 2010].
- Ministerio de Educación (Mineduc) (2010), *Estadísticas de la Educación*

- 2008, disponible en: <http://www.mineduc.cl/> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2010].
- Mizala, Alejandra (2007), “La subvención preferencial”, en Carlos Peña y José Joaquín Brunner (coords.), *La reforma al sistema escolar: Aportes para el debate*, Santiago, Universidad Diego Portales-Universidad Adolfo Ibáñez.
- Neal, Derek y Diane Whitmore Schanzenbach (2007), “Left Behind by Design: Proficiency Counts and Test-Based Accountability”, NBER Working Paper 13293, disponible en: <http://www.nber.org/papers/w13293> [fecha de consulta: 28 de octubre de 2011].
- OCDE (2010), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science*, vol. I, París, OCDE.
- Ravitch, Diane (2010), *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice Are Undermining Education*, Nueva York, Basic Books.
- Romaguera, Pilar y Sebastián Gallegos (2010), “Financiando la educación de grupos vulnerables: la subvención escolar preferencial”, en Osvaldo Larrañaga y Dante Contreras (eds.), *Las nuevas políticas de protección social en Chile*, Santiago, Uqbar Editores.
- Rothstein, Richard (2004), *Class and Schools: Using Social, Economic, and Educational Reform to Close the Black–White Achievement Gap*, Washington, Economic Policy Institute.
- Rouse, Cecilia E., Jane Hannaway, Dan Goldhaber y David Figlio (2007), “Feeling the Florida Heat? How Low-Performing Schools Respond to Voucher and Accountability Pressure”, NBER Working Paper 13681.
- Valenzuela, Juan Pablo (2006), “Elementos financieros críticos relativos a la educación municipal”, *Revista Electrónica Agenda Pública*, V (10).
- Valenzuela, Juan Pablo, Cristian Bellei y Danae de los Ríos (2009), “Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido”, en *Selección de Investigaciones Segundo Concurso FONIDE: Evidencias para políticas públicas en educación*, Santiago, Ministerio de Educación.

- Vegas, Emiliana (2007), "Teacher Labor Markets in Developing Countries", *The Future of Children*, 17 (1), pp. 219-232.
- Wells, Amy S., Jennifer J. Holme, Anita T. Revilla y Awo K. Atanda (2008), *Both Sides Now: The Story of School Desegregation's Graduates*, Berkeley, University of California Press.
- Wooldridge, Jeffrey (2009), *Introductory Econometrics: A Modern Approach*, 4a. ed., Mason, South Western Cengage Learning.
- Zimmer, Ron W. y Eugenia F. Toma (2000), "Peer Effects in Private and Public Schools Across Countries", *Journal of Policy Analysis and Management*, 19, pp. 75-92.

ANEXO

CUADRO A1. Tipos de sostenedores particulares subvencionados

<i>Sostenedor</i>	<i>Criterios de identificación</i>
<i>Con fines de lucro</i>	<p>El control y la gestión de las escuelas residen en una persona natural o jurídica, pudiendo en este último caso ser una sociedad anónima, una sociedad de responsabilidad limitada o una empresa individual de responsabilidad limitada.</p> <p>Se financia a través de la subvención escolar y puede obtener recursos adicionales a través del régimen de financiamiento compartido.</p> <p>Pueden a su vez ser clasificados de acuerdo con el número de establecimientos que administran en:</p> <p><i>Independiente:</i> Sostenedor con fines de lucro que controla y administra un único establecimiento.</p> <p><i>En red:</i> Sostenedor con fines de lucro que controla y administra una red integrada por dos o más establecimientos.</p>
<i>Sin fines de lucro¹</i>	
Católico	<p>El control y la gestión de las escuelas residen en una diócesis, directamente o en una fundación o corporación; una congregación religiosa o un instituto secular, que declara una misión u orientación pastoral en el marco de la religión católica.²</p> <p>Se financia a través de la subvención escolar, recursos obtenidos bajo el régimen de financiamiento compartido, donaciones educacionales normadas por la Ley núm. 19247 y otros aportes privados.</p>
Evangélico	<p>El control y la gestión de las escuelas residen en una fundación o corporación, u otra organización sin fines de lucro, que declara una misión u orientación pastoral en el marco de las religiones evangélicas.³</p> <p>Se financia a través de la subvención escolar, recursos obtenidos bajo el régimen de financiamiento compartido, donaciones educacionales normadas por la Ley núm. 19247 y otros aportes privados.</p>
Laico ⁴	<p>El control y la gestión de las escuelas residen en una fundación o corporación, u otra organización sin fines de lucro, que no expresa una misión u orientación de tipo religioso.</p> <p>Se financia a través de la subvención escolar, recursos obtenidos bajo el régimen de financiamiento compartido, donaciones educacionales normadas por la Ley núm. 19247 y otros aportes privados.</p>

Fuente: Brunner *et al.* (2006). *Notas:* ¹ En general, son organizaciones en que, a diferencia de las empresas, los ingresos que generan no son repartidos entre sus socios, sino que se destinan a su objeto social. En consecuencia, los ingresos que obtienen no constituyen renta. Entre este tipo de organizaciones se cuentan fundaciones, corporaciones, asociaciones gremiales, sindicatos, juntas de vecinos, organizaciones comunitarias, cooperativas y otras cuyo objeto no es el lucro económico.

² Otros sostenedores católicos con fines de lucro se clasifican en dicha categoría. ³ Se emplea el término según el uso del Censo Nacional de Población del año 2000, que en esta denominación incluye a los diversos otros credos cristianos que no son católico romano, con excepción de la iglesia ortodoxa (griega, persa, serbia, ucraniana y armenia), la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días (mormones), Adventistas del Séptimo Día y Testigos de Jehová. Incluye, por lo tanto, a las iglesias evangélica, luterana, metodista, pentecostal, anglicana, presbiteriana, bautista y episcopal. Otros sostenedores evangélicos con fines de lucro se clasifican en dicha categoría. ⁴ Se incluye aquí a un pequeño número de sostenedores privados sin fines de lucro que administran establecimientos con misión u orientación religiosa diferente de la católica o evangélica.

CUADRO A2. Distribución de los oferentes ATE a nivel nacional

<i>Región</i>	<i>Personas naturales</i>	<i>Instituciones de educación superior</i>	<i>Personas jurídicas</i>	<i>Total región</i>	<i>Porcentaje</i>
Arica y Parinacota	7	0	0	7	1.4
Tarapacá	3	2	0	5	1.0
Antofagasta	6	0	1	7	1.4
Atacama	1	0	1	2	0.4
Coquimbo	15	1	7	23	4.7
Valparaíso	25	3	18	46	9.3
Metropolitana	67	21	139	227	46.0
O'Higgins	8	0	6	14	2.8
Maule	21	3	14	38	7.7
Bío-Bío	31	6	20	57	11.6
Araucanía	21	3	13	37	7.5
Los Ríos	5	3	1	9	1.8
Los Lagos	10	1	6	17	3.4
Aysén	0	0	1	1	0.2
Magallanes	2	1	0	3	0.6
Total	222	44	227	493	100.0

Fuente: Mineduc.

