

## EL SISTEMA DE SUBVENCIONES EN EDUCACION

- Las familias desean educar a sus hijos, pero a veces otras urgencias les impiden hacerlo. La tasa de descuento familiar es, en esos casos, superior a la de mercado, lo que justificaría una intervención estatal.
- Si se desea un sistema que incentive la calidad, los resultados del colegio deben afectar patrimonialmente a los responsables de la administración, y en sus remuneraciones y empleo a los profesores.
- En Chile se implantó en 1980 un sistema de subvención por alumno asistente, con administración descentralizada por parte de las escuelas. Si bien surgieron múltiples problemas, que han sido resueltos en grado aceptable, el sistema posee los incentivos correctos.
- El sistema debe contar con un mecanismo de evaluación: PER.
- Existen algunas tareas pendientes:
  - 1) Consolidar el sistema en las municipalidades,
  - 2) limitar a alumnos pobres subvenciones de internado y de Especial Diferenciada,
  - 3) regularizar situación Técnico Profesional con subvenciones adicionales limitadas a alumnos pobres,
  - 4) abrir acceso a competidores,
  - 5) simplificar normativa asfixiante,
  - 6) crear subvención a colegios baratos, y
  - 7) privatizar parte de algunas escuelas municipales: capitalismo popular con profesores.



1 Las familias desean educar a sus hijos para que realicen mejor su vida y obtengan mayores ingresos.

2 La educación es, en general, un proyecto económicamente rentable, de modo que la familia o alguno de sus miembros obtiene un beneficio pecuniario mayor que el costo cuando decide gastar en educación, y con ese beneficio puede sufragar los gastos que esta decisión lleva consigo.

3 En la decisión de la educación hay que tener presente que:

- Es rentable educar sólo hasta cierto grado. Esto limita la demanda por educación.
- La familia de ingresos bajos tiene urgencias que le impiden gastar en educación. No puede endeudarse para hacerlo por falta de garantías y por no poder hipotecar el capital humano.
- La imposibilidad de hipotecar capital humano puede perjudicar a las personas. Pero no es claro que no existan formas de estas hipotecas, como el caso de los futbolistas. El dumping del Estado al subsidiar, impide que se extiendan.
- La carencia de garantías hace que la familia tenga una tasa de descuentos superior a la de mercado.

4 La intervención del Estado en educación se justificaría porque se realiza inversión en capital humano y se contribuye a mejorar la calidad de vida de los más pobres. Si se opta por dicha intervención se debe señalar que:

- La acción estatal en educación puede ser: 1) acceso al crédito o 2) subsidio.
- El acceso al crédito induce a la familia a evaluar el proyecto de



educar a cada niño o joven. Además, evita los costos, en términos de menor producción, de entregar subsidios.

- En educación básica masiva es más práctico subsidiar: 1) costo de administrar créditos es alto, y 2) existencia baja probabilidad de error por educar sin evaluar.
- Niveles superiores hacen preferible el crédito: 1) altos montos y relativamente menos educandos hacen viable la administración de créditos, y 2) la probabilidad de error al no evaluar aumenta.

#### 5 Alternativas de subsidio

- 1) Financiar oferta gratuita al costo y 2) entregar financiamiento según el servicio prestado.
- La ejecución puede ser: 1) estatal centralizada, 2) estatal descentralizada, 3) privada sin fines de lucro, y 4) privada con fines de lucro.

#### 6 Los incentivos de los distintos sistemas

- Criterio tradicional: entregar recursos "de acuerdo con las necesidades del Servicio", o más bien, "de acuerdo con el gasto del período anterior".
- Incentivos de esa modalidad: maximizar los gastos. No incentiva optimizar la calidad de la educación.
- Modalidad alternativa: entregar recursos según el servicio prestado, con libertad de elegir para los usuarios.
- La escuela que dé mejor educación obtendrá mayores preferencias y,



con ello, más recursos.

- Incentivo: optimizar la relación "calidad-costo".

- Hay dos variantes conceptualmente equivalentes, con ventajas y desventajas: 1) "subvenciones por alumno atendido", y 2) "bonos a los alumnos para comprar educación".

7 No basta la dirección correcta de los incentivos. Estos deben ser intensos para que hagan efecto. La organización debe ser "permeable" a ellos para que lleguen a las personas. Los requisitos para alta permeabilidad de la escuela: 1) credibilidad de que "el juego es en serio"; 2) las remuneraciones y los empleos deben depender del éxito de la escuela en obtener recursos; 3) las pérdidas y las utilidades deben afectar los patrimonios de las personas que toman las decisiones empresariales en la escuela, y 4) que los sistemas administrados sean de tamaño manejable.

8 Los establecimientos con fines de lucro tienden a maximizar excedentes y la competencia induce a canalizar los excedentes para mejorar la calidad de la educación. Para mantener esta competencia es esencial la libre entrada. Las regulaciones pueden entrabarla, no obstante éstas se justifican para definir el servicio objeto del subsidio.

9 El gasto en educación debe ser el mínimo indispensable, lo que supone selección de beneficiarios. Para ello, el Estado puede clasificar a los más pobres, o bien, los beneficiarios se autclasifican. La segunda es preferible, pero requiere aceptar diferencias de calidad. Tales diferencias hacen necesario que se "administre" el estandar de calidad de las escuelas gratuitas para que, dado el nivel de riqueza del país, permita espacios de diferenciación que den incentivos a autclasificarse.

Para hacer posible la autclasificación, deben existir escuelas con subvenciones inferiores a las de las gratuitas, que puedan cobrar al alumnado y ofrecer a cambio una mayor calidad.



10 El sistema más ventajoso:

- Créditos a la Educación Superior y subsidios a la Básica.
- Subsidios entregados en función de las preferencias obtenidas por las escuelas.
- Mayoría de escuelas deben ser privadas.
- Incentivos para que beneficiarios se autoclasifiquen.

11 En 1980 se inicia un cambio en el funcionamiento de la educación general en Chile. La situación ese año era la siguiente:

- 8.846 establecimientos, 6.370 fiscales, 1.674 particulares subvencionados y 802 pagados.
- Las escuelas fiscales se administraban centralizadamente con problemas importantes de ineficiencia. Las causas de ello:
  - 1) ausencia de incentivos correctos, y
  - 2) ingobernabilidad de un sistema gigantesco centralizado.

12 Los cambios en 1980 significaron lo siguiente:

- 1) Entrega de recursos sobre la base de subvención por alumno asistente, 2) administración descentralizada, y 3) competencia en iguales condiciones entre privados y municipales.
- Ministerio sin escuelas ni profesores, escuelas transferidas a municipalidades con total libertad de administración.
- Remuneraciones y empleos de profesores dependerían de sus desempeños.



- Los traspasos se hicieron con aumentos de recursos de 30%. La subvención se indexó en UTM.
- Los particulares subvencionados aumentaron de 1.674 en 1980 a 2.643 en 1985.

13 El proceso es interrumpido en 1983. En ese momento, el 86% de las escuelas estaban traspasadas. Al suspenderse estos traspasos comienzan a surgir problemas:

- Primer problema: déficit municipales que desvirtuaban el sistema de subvenciones afectando su credibilidad.
- Segundo problema: presión para igualar rentas con creación de una asignación al margen de las subvenciones. Esto perturbó las políticas de remuneraciones de los establecimientos.
- Tercer problema: prohibición de despidos.
- Cuarto problema: obstrucción de la entrada de nuevos establecimientos a competir.
- Quinto problema: ruralidad no lograba financiarse.

14 El proceso se reanuda en 1986 y se corrigen los problemas. El estudio de los déficit reveló que el problema era una baja relación alumnos profesor. (16 en fiscales, 24 en municipales.) El exceso de profesores tenía los siguientes efectos:

- 1) financiarlo impedía mejorar subvenciones, 2) distraía recursos que los establecimientos habrían destinado a mejorar calidad, y 3) al obligar a financiar déficit anulaban los incentivos del sistema de subvenciones.



15 Se decide terminar el déficit, lo que se traduce en una reducción gradual de profesores excedentes. La disyuntiva era no hacer despidos y perder la modernización. O hacerla posible con el costo de los despidos.

16 Se realizaron otras modificaciones.

- Las asignaciones paralelas a la subvención se cambiaron por un reajuste en ésta equivalente al monto de la asignación paralela. Nació un nuevo problema: la idea de que los reajustes de subvenciones debían atarse a reajustes de remuneraciones. Tras sucesivas deliberaciones se rescató la libertad de administración de la política de remuneraciones por cada establecimiento.

- Se creó una subvención especial para escuelas rurales ubicadas a más de 5 Km de otra y con bajo alumnado.

17 Nacieron nuevos problemas:

- Primer nuevo problema: Percepción de insuficiencia de subvención Técnico Profesional llevó a convenios con corporaciones privadas, principalmente de organizaciones gremiales, al margen del sistema de subvenciones y de sus incentivos. Efecto demostración en municipalidades.
- Segundo nuevo problema: crecimiento descontrolado de Internados y de Educación Especial Diferenciada.
- Tercer nuevo problema: Estatuto Docente que se aparta de normas laborales generales.
- Cuarto nuevo Problema: Dificultades para controlar la asistencia efectiva.

18 Indudablemente es necesario realizar una evaluación de la gestión educativa. Para ello hay que tener presente que:

- Es prematuro evaluar la modernización.
- Se aplicó un programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER) que entrega un diagnóstico de la situación escolar y orientaciones. De este modo:

- 1 PER permite a padres escoger mejores establecimientos.
- 2 PER ayuda a profesores a reforzar lo positivo y detectar y enmendar lo negativo.
- 3 PER ayuda a directores a evaluar a profesores y a desarrollar acciones y nuevas orientaciones.
- 4 PER informa a niveles ministerial, regional y provincial.
- 5 PER es gran apoyo para que operen los incentivos y se adopten decisiones correctas e informadas a todo nivel del sistema.
- 6 Aplicación del PER no ha sido sistemática y no se ha difundido: Subutilización de la herramienta.

19 Sin duda, aún quedan tareas pendientes:

- Primera: consolidar sistema de subvenciones en municipalidades:
  - 1) Terminar aportes nivel central a déficit; 2) asumir autonomía municipal para administrar personal, y 3) retirar las escuelas y su administración de vitrinas políticas.
- Segunda: Limitar regionalmente subvenciones de Educación Especial



Diferenciada e Internado a alumnos socioeconómicamente prioritarios.

- Tercera: Crear subvenciones adicionales a la de Media para técnico-profesionales con recursos limitados regionalmente. Regularizar situación de convenios.
- Cuarta: Restituir libertad de acceso a oferta educacional a nuevos competidores.
- Quinta: Simplificar normativa asfixiante y dejar una que apunte a lo fundamental y sea realista.
- Sexta: Crear una nueva subvención para colegios baratos, que compita con la de colegios gratuitos. Permitirá: 1) alternativa al alcance de niveles socioeconómicos intermedios; 2) aumentar, con aportes de usuarios, el total de recursos para educación, 3) crear una fuente de ahorro fiscal para hacer financiables aumentos de subvenciones, y 4) incentivar autoclasificación de beneficiarios.

Esta proposición permite cumplir a mayor cabalidad el derecho constitucional a la Educación (N° 10 del artículo 19 de la Constitución).

- Séptima: Privatizar parte de las escuelas municipales con capitalismo popular con profesores.

20. Las conclusiones que se pueden desprender de la experiencia chilena son las siguientes:

- Sólidas bases conceptuales del sistema y esperanza realista de una



mejor educación.

- Se han superado tropiezos naturales con decisión y claridad.

- La modernización está en la mitad del camino, pero ya permite esperar resultados importantes.

Gerardo Jofré\*

Esta publicación cuenta con la colaboración de la Fundación Hanns-Seidel de la República Federal de Alemania.

\* Ingeniero Comercial, Universidad Católica de Chile; Asesor Ministro de Hacienda de Chile.

Nota: Para un análisis más detallado de este Punto de Referencia ver Documento de Trabajo, en impresión, Centro de Estudios Públicos.