

El Financiamiento de la Educación Pública Chilena vía Subsidio: Consecuencias Críticas sobre el Rol del Estado en Educación¹

SEBASTIÁN DONOSO

Universidad de Talca, Chile | sdonos@utalca.cl

Resumen

El sistema de educación pública chileno opera hace más de 30 años a partir de un modelo que subsidia la demanda, cuya aplicación ha generado un conjunto importante de consecuencias para la educación pública que son críticas respecto de su continuidad. Los avatares de la educación pública chilena librados en el camino de la competencia total durante este período, han derivado en una compleja situación que la conduce a un "camino sin salida" de no implementarse medidas profundas y significativas en esta materia. El texto que se expone, después de un análisis de los principios del sistema de financiamiento y de sus actuales instrumentos, concluye que el actual sistema de financiamiento de la educación ha permitido que el Estado, como representante de los intereses de la sociedad, se desligue de su responsabilidad en la provisión adecuada de los recursos para que los estudiantes alcancen buenos resultados educacionales, ello además inserto en un marco de estancamiento de las reformas institucionales que fortalecerían su desarrollo.

Palabras claves: Financiamiento de la Educación; Subsidio de la Educación; Educación Pública; Economía de la Educación; Institucionalidad y Financiamiento de la Educación

¹ Este trabajo es parte del proyecto financiado por CLACSO/ASDI 2009.

The Chilean Public Education Financing by Allowance: Critical Implications of the State Role on the Education.

Abstract

The Chilean public school system operates more than 30 years from a model that subsidizes demand, the application has generated an important set of implications for public education are critical for continuity. The vicissitudes of the Chilean public education delivered in the way of full competition during this period have resulted in a complex situation that leads to a “dead end” not deep and meaningful measures implemented in this area. The text sets out, after an analysis of the principles of the financing system and its existing instruments, concluded that the current system of education funding has allowed the State, representing the interests of society, they dissociate its responsibility for providing adequate resources for students to reach educational success, it also embedded in a context of stagnation in reforms that would strengthen institutional development.

Key Words: Financing Education; Education allowance; Public Education; Economics Education; Institutions and Financing of Education

1 Presentación

Desde hace más de 30 años la educación pública chilena se ha financiado a partir de un modelo que subsidia la demanda por educación, cuya aplicación ha generado un conjunto importante de consecuencias para la educación pública que la tienen al borde de una crisis terminal, generada tras un largo período de convalecencia iniciada el año 1981, con el cambio del régimen de gestión y financiamiento estructurado a partir del subsidio por asistencia al establecimiento escolar del estudiante, mecanismo de operación controvertido que en los fundamental no es capaz de dar cuenta de la complejidad del fenómeno educativo que buscaba comprender, ni tampoco es capaz de representar los costos reales de este proceso. Lo primero, menos aceptado por sus inspiradores y defensores neoliberales. Lo segundo, más generalizado e incluso sustentado por economistas de esa tendencia que señalan (SAPELLI, 2006), precisamente, que parte significativa del problema residiría en el bajo valor del subsidio en esta tres décadas.

Los avatares de la educación pública chilena librados en el derrotero de la competencia total durante más de tres décadas, han derivado en una compleja situación que la conduce a un “camino sin salida” de no implementarse medidas profundas y significativas en este campo.

En el período que media del año 1981 hasta el 2008, la educación pública pasó de atender del 85% al 46% de la matrícula escolar total del país. Este proceso experimentó ciclos de cambio diferentes y coberturas desiguales, en lo medular para efectos de este análisis, del año 2006 a la fecha, tras los acontecimientos del movimiento estudiantil de enseñanza secundaria, se sucedieron una serie de hechos que van por dos caminos diferentes: uno de carácter declarativo y formal, que plantea el fortalecimiento

de la institucionalidad pública del Estado en educación, que condujo finalmente a iniciativas de ley aprobadas el año 2008 pero que aún no son implementadas (Superintendencia de Educación y Agencia de Calidad). Esta ruta de cambios se detuvo el año pasado (2010) y pareciera que con la nueva coalición política que asumió el gobierno (marzo 2010) no ocurrirán cambios significativos en estas materias, pues sus intenciones- hasta el momento- van por otro sendero. La segunda vía de acontecimientos es el fuerte traslado de estudiantes desde el sistema público al privado subvencionado, y corresponde a una de las consecuencias principales de la aplicación de este tipo de subsidio a la educación en lo fundamental desde el año 1995 en adelante², el cual también tuvo impacto en los conflictos ascendentes entre el gremio docente y el Ministerio de Educación, especialmente para los años 2008/2009, los que se vieron fortalecidos por la larga y sostenida campaña de sectores sociales conservadores partidarios de la privatización masiva de la educación pública que por largo tiempo la han denostado.

De esta forma, la principal consecuencia de esta política de financiamiento ha significado que la población más pobre y vulnerable del país haya permanecido en la educación pública, o bien simplemente -como ocurre en la enseñanza media- desertan del sistema escolar para no volver, provocando la migración de los estudiantes menos pobres a los establecimientos privados subvencionados (DONOSO; ARIAS, 2010). Esta situación da cuenta de un grave problema del que las autoridades políticas nacionales parecieran no percatarse de su eventual impacto y proyecciones. Primero, a partir de los SIMCE³ de la serie de años de la década del 2000, es posible poner en duda que las diferencias de puntajes entre las dependencias de los establecimientos, públicos, privados subvencionados y privados pagados, se deban a esencialmente mayor eficiencia de los privados. Por el contrario, la evidencia mayoritaria (controlados los resultados por grupo socioeconómico y dependencia) dice claramente que el origen o capital social de la familia del estudiantes es el factor determinante, siendo muy bajo el valor agregado que reportan los diversos tipos de establecimientos (TREVÍÑO; DONOSO, 2010). Por lo mismo, la dependencia ocupa un lugar terciario en este debate y muestra que los esfuerzos, más que centrarse en la privatización, debiesen dirigirse a apoyar a los establecimientos que poseen los mejores resultados según el origen social de los estudiantes. Es efectivamente en los segmentos de población más vulnerable donde la enseñanza pública alcanza resultados positivos superiores a la privada⁴.

Pese a lo señalado, la actual política educacional –del año 2010 en adelante- apunta más bien en sentido contrario. Por un lado, busca generar indicadores de resultados que no dicen atención con el proceso y trayectoria del establecimiento escolar en una serie de años (Semáforo). Insistiendo en la medición y comparación de resultados si cuidar la homogeneidad de las variables determinantes de los logros. Es decir, proyectando las comparaciones por dependencia del tipo de establecimiento escolar y no por condición socioeconómica de la población, proceso que de antemano se sabe sus resultados, más aún en países que registran tamañas desigualdades sociales como es el caso de Chile.

De igual forma, generar mediciones sin que reditúen en estrategias de mejoramiento asociadas a la disponibilidad de los recursos adecuados para revertir las falencias, parece un ejercicio inconducente y contrario –precisamente- al deber constitucional del Estado que es la provisión de las condiciones para una educación de calidad.

2 Como se explica más adelante producto de la política de financiamiento compartido.

3 Pruebas de medición de logros escolares que se aplican censalmente en la educación chilena a los estudiantes de 4º, 8º y 10º grado.

4 Los resultados SIMCE del año 2010, reseñado en abril 2011, muestran que son los establecimientos públicos los que atienden a la población socioeconómica más vulnerable los que han mejorado mayormente sus logros, especialmente en lenguaje, y confirman la hipótesis que son más eficientes los establecimientos públicos que los privados en este aspecto.

Por lo mismo, después de tres décadas de fuerte competencia en educación, la que no significó –como se señala más adelante- ni reconocer ni proveer los recursos financieros para reducir significativamente los impactos de las diferencias del capital social en los aprendizajes de los estudiantes, lo que se tiene es un cuadro de resultados que ratifica que se ha competido pero sin mejorar sustancialmente. Produciéndose un traspaso de la población menos pobre desde al educación pública a la particular, dejando a cargo de la educación pública a los más pobres urbanos y rurales, sin que en forma paralela el Estado provea los recursos para asumir adecuadamente esta tarea.

En este escenario, la autoridad del sector no manifiesta acciones eficientes para potenciar el rol político clave que implica para un país disponer de una educación pública de calidad, por el contrario en la dinámica del año 2010 se vio que lo fundamental residió en mejorar la gestión directiva y menos la financiera del sistema, acento que es relevante y que confirma que una buena gestión con recursos escasos no puede solucionar los temas endémicos de un sistema en crisis. Por ello la educación pública enfrenta un panorama crítico, ha sido puesta en jaque y no se le provee de los principales recursos económicos para funcionar adecuadamente, sus propietarios directos (las comunas) no poseen pleno conocimiento y dominio técnico de la materias en que deben desenvolverse, se le mezquina el reconocimiento de los resultados en los que es eficiente, y se enfatiza la gestión de recursos humanos como el gran tema, sin llegar las materias de fondo: disponer de los recursos financieros para poder brindar una oportunidad educativa de la calidad a la población según sus situación socioeconómica, lo que es omitido –desgraciadamente en el debate actual, con el beneplácito de muchos que creyeron y aún creen que en la Subvención Preferencial⁵ está la solución de los males, lo que no puede ser tal debido a que se aplica a una proporción de la población escolar más necesitada –no a toda- y también porque su cálculo financiero no tiene un sustento claro respecto del valor real que cuesta educar a un estudiante del segmento más pobre de la población, y menos aún, cuando estos recursos se deben compartir con otros estudiantes que conforman la escuela y por los que no se recibe esta subvención.

2 Los Instrumentos de Subsidio Financiero y su Itinerario

El año 1980 fue el último período en que el Estado chileno financió la oferta y provisión directa de la educación. Este ciclo llegó a su fin en 1981⁶ con el traspaso de la gestión de los establecimientos escolares, significando cambios en la organización del sistema en tres aspectos claves: (i) los establecimientos escolares –que en su totalidad pertenecían al Estado nacional- fueron transferidos a los gobiernos locales (Municipios); (ii) de igual forma los docentes y personal no docente fueron transferidos a los gobiernos locales, perdiendo un conjunto de beneficios económicos y de carrera profesional que aún no recuperan pese a los esfuerzos desplegados; y (iii) se estimuló y facilitó la libre entrada/salida de proveedores privados de educación, mediante los nuevos instrumentos financieros de operación.

Paralelamente esta reforma implicó que los municipios asumieran intempestivamente la tarea de gestionar la educación pública, sin que mediara una mayor preparación y además disponiendo de

5 Subsidio adicional de compensación socioeconómica que se entrega por tener al menos una parte relevante de su población escolar (15%) del segmento más vulnerable de la población.

6 Si bien el proceso se completa el año 1987, más de la mitad de los establecimientos escolares son traspasados ese año a este nuevo sistema de financiamiento, y de paso todo el sistema universitario público también a una nueva modalidad.

un precario sistema de apoyo de parte del Gobierno central para el acompañamiento de esta tarea, toda vez que el país no tenía una experiencia relevante en este ámbito, ni menos capacidad para sustentar una escala tan masiva de transformaciones como la seguida en este ámbito.

La necesidad de sincronizar el funcionamiento del sector educación con la economía de mercado fue –se estima– el principio político clave que impulsó el cambio del modelo de financiamiento del sistema educacional. Sus objetivos políticos más evidentes eran consolidar el modelo privado de desarrollo económico, mediante la imposición de un sistema de subsidio basado en el racional privado, tanto para operadores públicos (municipales) como privados, y favorecer la descentralización de la gestión del Estado, traspasando a los gobiernos subnacionales atribuciones en este plano que competían al gobierno central y, paralelamente, reduciendo su impacto al fortalecer el accionar de los privados. Además, la nueva organización implantada buscaba vigorizar los objetivos mediante un mayor control del gasto público, derivado del sistema de asignación de los subsidios y también, mejorar el rendimiento de los estudiantes mediante el desarrollo y fortalecimiento de la competencia entre los establecimientos públicos y privados, pues supone que por esta vía se aumenta la eficiencia, derivando en mejores resultados educacionales.

2.1 El Instrumento Financiero Central: el subsidio por asistencia diaria del estudiante al establecimiento escolar

El principal instrumento de financiamiento de la educación ha sido y sigue siendo **el subsidio por asistencia al establecimiento escolar del estudiante**, mecanismo complejo y costoso de aplicar, debido al alto costo que implica generar y procesar esta información y su proceso de validación y de control, contrastando también con la eficiencia relativa que reporta, cuyo diseño –además– es inadecuado para comprender la complejidad del fenómeno educativo que buscaba reflejar en su financiamiento.

El primer componente impropio para el mercado educacional es definir un valor financiero a partir de “la asistencia diaria del estudiante al establecimiento escolar”⁷ supone que este factor, *la asistencia*, es un acto voluntario que refleja el interés de la familia y del estudiante, bajo la premisa: {más interés implica mayor asistencia a clases}, pero no contempla correctores eficientes de restricciones a la asistencia sean tanto por factores climáticos, por enfermedad del estudiante, por edad (más pequeño menos posibilidad de autonomía operacional⁸) e incluso por condición socioeconómica, ya que la vulnerabilidad de la población dice directa relación con su tasa de morbilidad. Un segundo error de diseño, corregido parcialmente desde el año 2008 es que se trató de un subsidio plano, que no reconoció sino marginalmente por otros correctores menores, las diferencias de costo real que implica educar una población más vulnerable. Este aspecto implica un sesgo en la selección (siguiendo los planteamientos de Heckman, 2010) lo que conduce a errores de estimación significativos y perjudiciales hacia los más pobres. En forma paralela, su precio no reportó un correlato empírico que asegure que ese valor realmente corresponde al costo de un estándar de calidad educacional

7 Se entiende que el subsidio base se asigna por un porcentaje de asistencia promedio mes (trimestre móvil) de los estudiantes al establecimiento tomando como referente un parámetro de asistencia (media/ armónica).

8 Los niños pequeños en territorios complejos requieren de apoyo de personas mayores (hermanos, otros parientes o un sistema de movilización) para poder asistir a la escuela, por ende su voluntad está mediatizada por la de otros, lo que hace menos significativo este parámetro.

aspirado por el sistema, desincentivando estos dos aspectos la incorporación de empresarios privados en los sectores de población vulnerable urbana y rural.

Una tercera falla de diseño es que éste no reporta la diferencias de escala de los sistemas comunales de educación pública, al menos en los siguientes aspectos: (i) hay costos fijos de gestión independientes del tamaño de la matrícula comunal que se traducen en costos más elevados comparativamente para las comunas más pequeñas; (ii) hay costos superiores de gestión por dispersión territorial y menor relación profesor/ alumno, y menor tasa alumnos/unidad educativa, gravando con mayores costos a los territorios dispersos y de baja densidad poblacional, propios de las comunas con mayor población vulnerable. Ello explica el error anterior (segundo) pero no explica la decisión de castigo sufrido por los habitantes y ciudadanos del país que habitan en esas localidades, ya que el territorio donde es una decisión no directamente voluntaria para las familias, por ende al Estado le corresponde asegurar la equidad de las oportunidades.

Una cuarta falla de diseño se entiende a partir de las obligaciones legales que los sostenedores públicos tienen ante sus empleados en materia de reconocimiento de perfeccionamiento, escala de sueldo, beneficios de vacaciones, etc. Aspectos que gravan con costos muy superiores al sector público que al privado, no reflejados en la estructura de subsidios. Esto es, se les responsabiliza de tareas para las cuales no disponen de los recursos requeridos para sustentarlas.

Un quinto error, de origen indirecto pero que grava la operación del sistema, es que los establecimientos particulares que reciben el subsidio público pueden seleccionar estudiantes (corregido parcialmente desde el año 2009 con la Ley de Subvención Preferencial), esto genera un escenario de competencia injusta y deriva en que los sistemas comunales deben aceptar a todos los estudiantes -lo que es consistente con la función del Estado y de la Educación Pública- incluyendo los que expulsa o no acepta el sistema privado. En razón de ello, como las estadísticas lo demuestran, el sistema público asume a "los estudiantes más costosos", sin disponer -en forma concomitante- de un sistema de subsidios que refleje esta condición, haciendo una competencia "falsa" entre públicos y privados, que no es reconocida como tal, lo que deriva en resultados de logros inferiores del sistema público, pero con población de mayor costo económico por la que no percibe la compensación económica debida.

Finalmente, un error difícil de comprender a la fecha, tras 30 años de aplicación de este mecanismo es que el valor del subsidio no provenga de un estudio de costo que refleje los valores reales unitario/escuela que significa educar un estudiante según su condición socioeconómica y de la propuesta educativa que debe alcanzar. Ello es menos comprensible cuando en el país existe la capacidad técnica instalada para llevar adelante esta empresa, en razón de lo cual resulta ilógico seguir planteando correctores o nuevos subsidios sin disponer de un estudio de costos sustentable al respecto, que permita determinar la brecha (si existe) entre la provisión actual y la que debiera existir, a fin de ordenar el presupuesto en este sentido⁹.

Algunas observaciones más puntuales respecto de la implementación de este sistema son: (i) su costo es muy alto, requiere de un sistema diario de levantamiento, organización, registro y envío de información por cada establecimiento escolar (incluyendo además los privados que reciben subsidio);

⁹ Con recursos del PNUD se impulsará en el presente año (2011) un estudio muy parcial, sin representatividad de esta materia, lo que ya es un avance

(ii) demanda un sistema de control muy amplio para verificar diariamente esta información, (iii) Estos procesos no siempre son sistemáticos, pues se sabe que estando desfinanciado el sistema, con una supervisión más intensa al respecto esta brecha aumentaría; (iv) su eficiencia real (a parte de los considerandos expuestos) es relativa, si se piensa que podría generarse un sistema muy similar sobre la base del registro de matrícula trimestral de estudiantes del establecimiento (que es disponible y controlable en el país) y que atendiendo su costo/ efectividad podría ser más razonable.

2.2 La Evolución del Instrumento Subsidio

La complejidad de las tareas que se impulsan con los cambios de 1981 es alta, la que se eleva ante el hecho de que las autoridades del gobierno implantan la nueva política de financiamiento de la educación con una fuerte reducción del presupuesto público del sector que alcanzó al 24% real entre los años 1982 y 1989 (GONZÁLEZ, 2003, p. 610; SAPELLI, 2002, p. 285). Esta situación es crucial para comprender parte del deterioro de los resultados educacionales del país, y en particular de la educación pública, pues el sistema de subsidio aplicado desde el año 1981 generó al poco andar, entre otros motivos, severos problemas de financiamiento del sector municipal, al extremo que en 1986 se tuvo que reajustar el valor del subsidio en forma relevante para evitar ya en ese tiempo el colapso del sistema (JOFRÉ, 1988).

Los años 90' marcan un fuerte reajuste del valor base del subsidio, proceso que con diverso grado sigue hasta el año 2009. Adicionalmente, en la década de los 90' se fortalecen los subsidios destinados a mejoras salariales directas de los maestros (desempeño difícil, ruralidad, perfeccionamiento) como también algunos incentivos por desempeño (SNED). También se perfeccionan subsidios a los establecimientos (de mantención anual de la infraestructura, de tamaño crítico de la unidad educativa rural, etc.), los que más adelante se complementan con valores diferenciales para niños que requieren atención especial, y otros orientados a la retención de estudiantes de enseñanza primaria y secundaria (subsidio pro retención). Sin embargo el principal instrumento asignación de recursos sigue siendo el subsidio por asistencia (DONOSO; SCHMAL, 2009; GONZÁLEZ, 2003;).

Desde mediados de los años 90 se implementó un subsidio denominado de "Financiamiento Compartido", instrumento que permitió a los establecimientos escolares de enseñanza primaria y secundaria de propiedad privada pero que reciben el subsidio basal del Estado, cobrar un arancel complementario por estudiante a la familia, mediante un sistema tarifado que según el tramo de cobro al que se opta, el estudiante puede mantener el 100% del subsidio que recibe del Estado, o bien descontar parte de su valor según la tabla de cobros definida. Este sistema, al poco andar, demostró sus efectos sociales perversos, aumentando la discriminación social de la población escolar, y confirmó el problema de precio/valor que representa el subsidio basal, por cuanto no menos del 80% de la matrícula escolar del sector privado-subsencionado estudia en establecimientos escolares con esa alternativa, confirmando el error de diseño del subsidio y de paso, la discriminación negativa hacia el sector público, pues estos establecimientos de poder optar (solo para enseñanza media) lo deben hacer con un conjunto de restricciones¹⁰.

Si bien este instrumento en sus fundamentos está alineado con las nuevas tendencias de financiamiento compartido entre el Estado, los beneficios, la sociedad y las instituciones de

¹⁰ Las que han implicado desalentar los intentos al respecto, lo que desde el punto de una educación pública es positivo, aunque su diseño se hizo –en los hecho- para estimular a los privados.

beneficencia, la evidencia en esta materia muestra su mayor eficiencia para la educación superior (JOHNSTONE, 2006), y el caso chileno es la mejor expresión de su ineficiencia social para el sistema escolar, aspecto que también es destacado por Heckman (2010), clave por sus aportes en el estudio de los efectos de los incentivos en la economía, pues *“cada incentivo que ha sido probado en la educación ha sido corrompido”* (DIARIO EL MERCURIO DE SANTIAGO, 2010).

El sistema de subsidio continuó su presencia dominante como instrumento de financiamiento (y de política) de la educación, llegándose el año 2008 a la aplicación del Subsidio de Educación Preferencial (SEP), el cual corresponde a un valor complementario del subsidio basal (aproximadamente un 40% del valor) que se adiciona por concepto de atender la población vulnerable y poseer al menos una proporción del 15% de matrícula escolar vulnerable. Este subsidio, a diferencia de los anteriores, está asociado a un plan de desarrollo del establecimiento y a logros en materias de resultados en las pruebas que miden estándares.

Ciertamente el aporte SEP es un avance en reconocer que existe una población escolar con “costos mayores de educabilidad”, pero lo cierto es que este avance ha sido expuesto casi como un objetivo terminal, dejando muchas incertidumbres cuyas respuestas son importantes. Por ejemplo, este plan de desarrollo es a 4 años, qué ocurrirá en los hechos si no se alcanzan las metas, pues muchas de ellas fueron sugeridas “irremediablemente” por las autoridades ministeriales (de Educación) y están bastante lejos de la progresión real que se podría alcanzar. Por qué este beneficio, que es para una parte del estudiantado, se comparte también con la población que es menos vulnerable, “perdiendo eficiencia el recurso”. Por qué la SEP es solo para una fracción de la población que califica para este beneficio y no para toda la población escolar en esa condición.

En lo técnico, su diseño comparte las restricciones señaladas en la sección anterior respecto del débil sustento empírico del valor que asigna en función de las tareas que debe cumplirse para alcanzar los objetivos.

En materia de política pública, no deja de ser distintivo que el subsidio basal, que reporta más recursos que todos los demás, es asignable a cualquier estudiante de un establecimiento escolar -independiente de su condición socioeconómica- mientras el establecimiento posea reconocimiento del Estado y cumpla con un conjunto de exigencias de operación y objetivos mucho menores que los que se plantean para el subsidio SEP. En razón de ello, la lectura de la política de financiamiento es que para trabajar con los menos pobres no hay que justificar institucionalmente ninguna exigencia ni compromiso mayor, sin embargo para trabajar con los más pobres debe hacerse un programa especial, situación que debiese ser inversa. Esto es, las instituciones que van a invertir los recursos públicos en la población menos pobre deberían justificar sólidamente su actuar, mientras que en el otro caso, sería suficiente acreditar la condición socioeconómica y los objetivos a lograr. Este tema que puede parecer trivial no lo es. Masivamente los estudiantes más vulnerables del país estudian en la enseñanza pública (70 a 80%), y en las comunas más pobres del país esta situación es más alta, entonces las exigencias administrativas son superiores para quienes, precisamente necesitan mayor soporte.

Adicionalmente, el Subsidio SEP posee otros aspectos discutibles que se refieren a la aplicación de subsidios solo para la población más vulnerable, descartando de los beneficios a aquella vulnerabilidad que siendo importante no es crítica. Esta visión de política pública tiene implicancias sobre la conformación del pacto social que ameritan su revisión más cuidadosamente y en especial,

sobre la cohesión social que se espera alcanzar como resultado de un sistema escolar equitativo.

Finalmente, el conjunto de subsidios aplicados a la educación pública chilena, son a juicio de especialistas de renombre (HOXBY, 2002) los más ineficientes para cumplir los objetivos trazados, entre otros motivos por la poca transparencia en su aplicación, la complejidad para comprenderlos y la escasa participación de los beneficiarios (la familia) en su demanda y control, precisamente por los aspectos señalados.

3 Debate Final

El actual sistema de financiamiento de la educación ha permitido que el Estado, como representante de los intereses de la sociedad, se desligue su responsabilidad en la provisión adecuada de los recursos para que los estudiantes alcancen buenos resultados educacionales.

Para que ello ocurriese, se debe no solamente a que cambia el rol de Estado desde el año 1974 a la fecha de una concepción de "bienestar a una subsidiaria", sino en los hechos de su expresión en un conjunto de decisiones y de políticas e instrumentos que no reflejan la complejidad del fenómeno educativo y la incidencia de diversos factores sobre la provisión adecuada de las oportunidades educativas, situación que se gesta en la complejidad de una trama de instrumentos de subsidio, que finalmente se basan en conceptos equívocos, siendo el mayor la representación de *"la asistencia a clases como variable proxy de calidad de la educación reconocida por el usuario"*, y seguida por un error en el diseño del instrumento y en los valores del subsidio. Primero, porque gran parte del componente se explica por tratarse de un instrumento plano, que terminó castigando a la población con mayores costos de formación, que a su vez es la población más pobre y segundo, porque los correctores previos al año 2008 eran insuficientes y los implementados a partir de entonces (SEP) lo son también, solo que en menor grado.

El problema fundamental del valor del subsidio es que no responde a una estimación basada en elementos empíricos sustentables, con el propósito que se le atribuye, por lo mismo, no puede imputarse que su valor responda a una estimación con fundamento solvente, situación –finalmente– que el Estado garantiza, ampliando entonces su responsabilidad sobre el deterioro del sistema público de enseñanza.

La indiferencia del Estado por el mejoramiento de la educación pública también se expresa en el congelamiento del avance en la implementación de las leyes que dicen relación con la nueva arquitectura del sistema escolar público, y que parecieran no ser prioridad de la actual administración del Estado.

La discusión actual de las iniciativas de desarrollo educativo público en el país, excluye al Municipio como un actor clave del proceso y refuerza la relación "radial", Ministerio – Establecimiento escolar, en forma similar como lo hicieron los gobiernos concertacionistas, despotenciando el rol de los Municipios, esta vez con la complejidad derivada de su creciente empobrecimiento, arriesgándose por esta vía la existencia de la Educación Pública como en algún momento lo han sostenido Paredes y Pinto (2009).

La discusión que debiera emprenderse, con los Municipios como actores claves de ella, creemos,

ha de encaminarse a reactivar los reglamentos y normas requeridos para implementar las leyes ya aprobadas en esta materia, para esto es que se creó la Superintendencia de Educación con unidades territoriales desconcentradas, pero no puede empezar a funcionar sin un reglamento que la rija y ordene, algo similar ocurre con la Agencia de Calidad, que debe experimentar un proceso similar y no ha sido reglamentada, algo parecido acontece con la idea de crear una nueva asociación de los establecimientos escolares públicos de diversas comunas, materia en la cual se ha avanzado muy poco. Eso es lo que falta, liderar el proceso de rediseño de la arquitectura del sistema de educación pública, asumiendo el abandono del Estado Central y estableciendo una alianza estratégica con el Gobierno Regional respectivo que dé vida a las nuevas Corporaciones Públicas de educación.

Dos aspectos son claves para poder alcanzar éxito en el mediano plazo. El primero es que los municipios no persistan en mantener bajo cualquier condición la actual estructura de funcionamiento de la Educación Pública, pues su camino de deterioro será muy rápido y su reversión muy difícil. Lo segundo es que se requiere contar con datos duros que permitan sustentar el costo de formación de los estudiantes de los primeros tres quintiles socioeconómicos de la población y determinar, sincerando datos, los costos de administración reales que significa solventar un equipo de gestión comunal y a los establecimientos educacionales en distintos territorios. Mientras este proceso no tenga datos serios, comprobables y fiables, el Estado central tendrá la opción de desligarse de su responsabilidad financiera en materia educacional con la población más vulnerable del país, sin que nadie le demande cumplir esta obligación, más allá del deber constitucional –lo que no es menor– pero en los hechos sin que se le pueda imputar su acción inconclusa al respecto.

Referencias

Diario el Mercurio de Santiago, 25/11/2010, entrevista a J. Heckman, 2010.

DONOSO, S.; ARIAS O. Tipología Comunal de los Sistemas de Educación Pública en Chile: IIDE: de Trabajo, Instituto de Investigación y Desarrollo Educacional. Talca: Universidad de Talca, 2010.

DONOSO, S; SCHMAL, R. Introducción a la Economía de la Educación: el fenómeno educativo y su connotación económica. Talca: Universidad de Talca, 2009.

GONZÁLEZ, P. Estructura Institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno. In: COX, C. (Editor). *Políticas Educativas en el Cambio de Siglo*. La reforma del sistema escolar en Chile. Editorial Universitaria, Santiago. p. 597-660, 2003.

HECKMAN, James; CUNHA, F. Investing in Our Young People. In: REYNOLDS, Arthur (Ed.) et al. *Cost-Effective Programs in Children's First Decade: a human capital integration*. New York: Cambridge University Press, 2010.

HOXBY, C. *Ideal Voucher*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

JOFRÉ, G. Subvenciones en Educación. *Estudios Públicos*, n. 32, p. 31-55, 1988.

JOHNSTONE, D. B. Financiación de la Educación Superior en Estados Unidos: cuestiones actuales. In: GUNI REPORT. *La Educación Superior en el Mundo 2006: la financiación de las universidades*. Madrid: Mundipres, 2006. p. 232-243.

PAREDES, R.; PINTO, Y. J. El Fin de la Educación pública en Chile. In: *Estudios de Economía*, Santiago,

v. 36, n. 1, p. 47-66, jun. 2009.

SAPPELLI, C. Introducción: La Economía de la Educación y el Sistema Educativo Chileno. *Cuadernos de Economía*, n. 118, p. 281-296, 2002.

SAPPELLI, C. Desafíos del Sistema Educativo: la subvención preferencial. *Temas de Agenda Pública*, Santiago, año 1, n. 1, 2006.

TREVIÑO, E.; DONOSO, F. *Agrupación de Escuelas para Intervenciones de Política: análisis del caso chileno*. Santiago: Universidad Diego Portales, 2010.

Artigo recebido em 14/02/2011 | Aprovado em 05/04/2011 | Publicado em 28/04/2011

Editor

Juca Gil - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Comitê Editorial

Andréa Barbosa Gouveia - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Ângelo Ricardo de Souza - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Rubens Barbosa de Camargo – Universidade de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz
Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso
Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade
Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

José Marcelino de Rezende Pinto
Universidade de São Paulo, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro
Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Maria Beatriz Luce
Universidade Federal do Pampa, Brasil
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Marcos Edgar Bassi
Universidade do Sul de Santa Catarina, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque
Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira
Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Vera Jacob
Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro
Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Secretaria: Victória Lança (bolsista)

Projeto gráfico e diagramação: Tiago Tavares

Revisão de espanhol: Gustavo Zeblis

Revisão de inglês: Ana Paula Ferreira

Normalização: Ana Tiele Antunes