



PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE
VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES
Y ASUNTOS PÚBLICOS

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Desafíos del sistema educativo: la subvención preferencial

CLAUDIO SAPELLI
Instituto de Economía UC



Año 1 / Nº 1 / junio 2006

Desafíos del sistema educativo: la subvención preferencial

CLAUDIO SAPELLI

Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile

En el presente trabajo se analiza el diseño de la subvención en Chile y algunas formas en que puede ser mejorada, con particular atención al proyecto de ley que establece una Subvención Preferencial para niños y niñas socioeconómicamente vulnerables¹. Se comienza con un diagnóstico de la situación actual y del diseño vigente de la subvención.

Diagnóstico del diseño actual de la subvención

El sistema de educación en Chile tiene dos problemas graves: uno de segmentación y uno de calidad. Ambos están conectados pues el problema de segmentación radica en que los alumnos de menor nivel socioeconómico son los que más dificultad tienen para acceder a colegios de buena calidad. El problema de calidad se genera porque los colegios que educan a los alumnos de menor nivel socioeconómico no son capaces de llevar a estos niños a un mínimo razonable de capacidades. Esto es lamentable, ya que uno espera que los sistemas financiados por fondos públicos sean capaces de generar oportunidades a los niños basadas en su capacidad de trabajo y no en su nivel socio económico de origen.

Una vez aceptado que el sistema chileno tiene un problema de esta envergadura, es necesario analizar por qué esto ocurre, como primer paso para una reforma. Esto es esencial pues hay quienes afirman que no se

podría resolver el problema de segmentación sin eliminar el sistema de subvención y/o sin prohibir a los colegios que seleccionen. Como se verá, ambas propuestas están basadas en diagnósticos erróneos sobre el origen del problema.

Hay quienes suponen que dicho problema es una consecuencia *necesaria* de un sistema de competencia. Ellos suponen que se debe a que, cuando los colegios compiten, no lo hacen proveyendo una mejor calidad de educación, sino sólo seleccionando a alumnos buenos (ver Hsieh y Urquiola 2003). Afirman que con ello lograrían buenos resultados y atraerían a más alumnos; la gente se confundiría respecto a cuál es el origen de los buenos resultados, pensando que los mismos se deben a la buena calidad del colegio, cuando esto sería meramente resultado de un proceso de selección. Sin embargo, hay investigación académica que muestra que esto no es así. En particular, la investigación que se ha hecho en este tema (Mizala y Romaguera 2000, 2002, Sapelli y Vial 2002, 2003, 2006) muestra que los colegios particular subvencionados sí son más eficaces que los colegios municipales (una vez que uno, a través de métodos econométricos, ajusta por el hecho que se manejan con montos de recursos diferentes y que enseñan a niños con diferentes características).

El problema más grave con el análisis que hacen Hsieh y Urquiola (y otros, ver por ejemplo McEwan y Carnoy 1998) es que pasan por alto el hecho que los sistemas de subvención tienen una multiplicidad de diseños

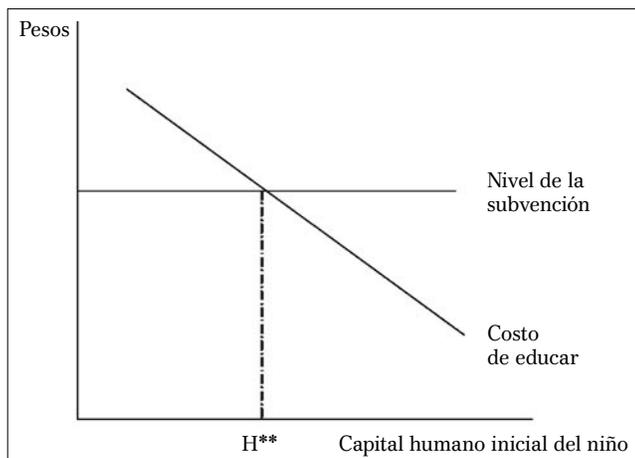
¹ Boletín N° 4030-04, Nov 2005

posibles y que cada diseño puede llevar a resultados muy diferentes. O sea, se parte de la base que la forma en que compiten hoy los colegios particular subvencionados es consecuencia *necesaria* del proceso de competencia, antes que de las reglas bajo las cuales se compite². Sin embargo, si se toma en consideración el diseño de las reglas, se puede generar una multiplicidad de resultados diferentes (por ejemplo, en términos de segmentación) en un sistema de subvención. No hay **ningún** resultado *necesario*.

En el caso de Chile la segmentación es más bien una consecuencia del *diseño* de la subvención, y no de la existencia de competencia. Es decir, no tiene que ver con la naturaleza del proceso de competencia en general, sino con los incentivos que provee la subvención actual, que es la que determina qué se premia en dicho proceso de competencia y por lo tanto qué hacen los actores.

Un sistema de competencia está guiado siempre por un sistema de precios². Los precios señalan cuando hay escasez, cuando hay exceso, y las empresas ajustan su producción de acuerdo con ello. Por ende, el problema más grande es no haberse dado cuenta que el sistema de subvenciones administraba un sistema de precios y que si éstos se determinaban en forma errónea entonces se tendrían las consecuencias tradicionales de exceso de oferta en algunas áreas y escasez en otras. En particular, nos preocupa la escasez de entrenamiento de calidad para alumnos de bajo nivel socioeconómico.

La Figura 1 ilustra este problema. En el eje horizontal se encuentra el nivel de capital humano del niño. Este está



² Es por esto que se habla de la introducción de sistemas de vouchers como la creación de “cuasimercados”. En la intención de crear estos cuasimercados Chile no está solo, ya que Holanda ya lo ha hecho y Gran Bretaña lo ha estado haciendo recientemente.

fuertemente afectado, en especial en edades tempranas, por los conocimientos que recibe en el hogar, lo que depende en forma importante de la educación de los padres. En la figura se grafica el costo de educar al niño como función del nivel su capital humano inicial. El gasto que es necesario realizar (en términos de horas de educación, de material, etc.) para llevar a un niño a un nivel determinado de conocimientos, es función del capital humano que él trae del hogar y dicho costo aumenta cuanto menor es su capital humano, o sea, cuanto menor es el nivel educativo de los padres. Esto quiere decir que, si el objetivo del sistema educativo es llevar a todos los niños a un mínimo de conocimientos, los recursos involucrados en realizar esto deben aumentar en forma inversa al capital humano inicial de los niños. El objetivo de aumentar la calidad sólo es asequible si el presupuesto replica el costo de educar a cada niño³. Esto es lo que la literatura en este tema denomina “means equalizing” vouchers, en que el voucher está diseñado de tal manera de compensar el menor capital humano inicial del niño y ponerlo en pie de igualdad con otros niños provenientes de hogares con padres más educados.

En Chile sin embargo, la subvención es fija y por lo tanto independiente de las características del alumno⁴ como lo ilustra la línea horizontal de la figura en cuestión. Este diseño de la subvención resulta en un financiamiento excesivo para los alumnos con mayor capital humano inicial y uno deficitario para aquellos con un menor capital humano inicial (siempre en referencia a lo necesario para adquirir un nivel determinado de conocimientos juzgado como el mínimo necesario que tiene que asegurar el sistema).

Si el monto de la subvención se fija para financiar a un niño con el nivel promedio de educación de los padres, esto generará excedentes para quienes tengan mayor capital humano inicial que dicho promedio y déficit para quienes tengan menor capital humano que ese promedio. Independientemente del nivel en que se fija la subvención, si esta es fija, hay un nivel de capital humano (H** en la figura) que divide a la población de niños en dos: aquellos que tienen exceso de financiamiento para alcanzar el nivel objetivo de educación y aquellos que tienen déficit.

³ Como veremos esta es una condición necesaria pero no suficiente para que se dé esta calidad.

⁴ El dibujo está hecho como si la subvención actual alcanzara para llevar a un alumno promedio al nivel mínimo de conocimientos. Sin embargo es posible que la subvención actual sea menor que ese nivel.

Esta es la clave que está detrás de la segmentación, ya que este diseño de la subvención hace que la competencia se produzca solamente por aquellos niños en que hay exceso de financiamiento (o “rentas”). Al principio esto será con el objetivo de quedarse con las rentas pero en el proceso de competencia por estos niños, dichas rentas probablemente se disipen a través de un aumento de calidad. Esto hará que la calidad de la educación, dentro del sistema con financiamiento público, sea mayor cuanto mayor el capital humano del niño. Aquí se ve el vínculo directo que hay entre el diseño de la subvención y la calidad de la educación que reciben los niños.

Con respecto a los niños que tienen menor capital humano que H^{**} se observará que⁵, como el financiamiento no es suficiente, no habrá quien esté dispuesto a enseñarle y a la vez garantizar la calidad mínima. Sólo será factible que se interesen por enseñarles aquellos colegios que disfruten de subsidios adicionales a la subvención, o aquellos en que es factible no cumplir con el estándar mínimo. Estas dos cosas son más probables en los colegios municipales (pero no es exclusivo de ellos). Esto lleva a su vez a la conclusión que no es realizable un sistema de control de calidad, que imponga un mínimo, sin una reforma al diseño de la subvención.

De esta manera aquellos niños con déficit de financiamiento, en régimen de subvención fija, serán “rehenes” de los colegios para los que es factible no cumplir con el estándar mínimo. Por lo tanto estos alumnos quedarán, “descolgados” del sistema de competencia implementado por el sistema de subvención, ya que la subvención que se les asigna es menor a la que necesitan. Así el sistema educativo actual, en cuanto se refiere a ellos, tiene similares incentivos al sistema que existía previo a la reforma que introdujo la subvención (o sea, no tiene incentivos para proveer educación de calidad).

En resumen, la segmentación y la falta de oferta de educación de calidad para los alumnos de bajo nivel socioeconómico es producto de la subvención fija, que lleva a que los alumnos de menores recursos estén en colegios con menos incentivos para hacer las cosas bien, o sea, los que con mayor probabilidad serán malos⁶.

Como vemos, con el diseño actual de la subvención, es necesario que los colegios que educan a alumnos de menor nivel socioeconómico reciban fondos adicionales. Sin embargo, la forma cómo recibirán estos recursos es fundamental. Una de las razones por las que en el sistema actual sobreviven colegios malos, es que con la instauración del Estatuto Docente y de los subsidios directos, se desconectó a los colegios municipales de los incentivos del sistema de subvención. Hoy, dichos colegios tienen asegurado el financiamiento independiente del número de alumnos que atraigan. El sistema se ha acercado al sistema de subsidios a la oferta (pagos por el mero hecho de existir) y se ha alejado del sistema de subsidios a la demanda (pagos según el número de alumnos que atraigan) y por lo tanto, ha disminuido los incentivos para proveer un producto que atraiga alumnos. Con esto, los colegios municipales quedaron desconectados del sistema de “mercado” de control de calidad. Este tema ha quedado entonces “en el limbo” debido a que también falta un sistema “jerárquico” adecuado de control de calidad. La carencia de dicho sistema “jerárquico” proviene del hecho que falta un sistema adecuado de supervisión y de “rendición de cuentas” que haga cumplir con un nivel mínimo de calidad, por debajo del cual no se recibirán fondos públicos. Por lo tanto estos colegios no tienen incentivos para aumentar su calidad.

En otras palabras, un diseño adecuado de un sistema educativo debe incorporar un procedimiento mediante el cual los colegios malos desaparecen. Sin embargo, el sistema chileno actualmente no lo tiene⁷. Esto es cierto independientemente de si el sistema es analizado como un sistema de cuasi mercado o uno centralmente planificado.

En el caso que el objetivo fuera un sistema de cuasi mercado los colegios malos desaparecen porque su mala calidad los lleva a quedarse sin alumnos, y por lo tanto sin financiamiento, a través del proceso de competencia⁸. En el caso de un sistema centralmente planificado, los colegios malos deben desaparecer porque se le niegan los fondos públicos si no cumplen determinados estándares mínimos.

⁵ En tanto que el sistema de supervisión y control vigente (ya sea por parte del Ministerio o de los apoderados) logre imponer el nivel objetivo de educación, y en aquellos colegios en que eso sea efectivo.

⁶ No hablaré aquí del problema de transporte que se genera para tratar de evitar monopolios locales, pero puede (y debe) incorporarse al diseño de la subvención preferencial.

⁷ El colegio debiera “desaparecer” ya sea porque cierra o porque su administración es reemplazada a través de un proceso de licitación.

⁸ Un tema a analizar es la posibilidad que ciertos colegios malos sobrevivan en un sistema de mercado por su localización. Los padres pueden valorar más el tener a sus hijos (en particular si son pequeños) cerca, que la ganancia en nivel académico si se los cambia de colegio.

Son, en general, los colegios municipales los que no están expuestos ni a la competencia ni a la supervisión: no están expuestos a ninguno de los sistemas de “control” que impiden que un colegio de mala calidad persista en el tiempo sin aumentarla⁹. Pero lo importante es que en el sistema chileno ni la competencia ni el sistema de planificación operan para que aquellos colegios que sistemáticamente producen servicios de educación de mala calidad estén obligados a enfrentar la disyuntiva de mejorar o a desaparecer.

Resumiendo, el diagnóstico nos dice que el diseño del sistema de subvención requiere de dos reformas para que exista competencia por los niños de bajo nivel socio económico (o más precisamente aquellos que traen poco capital humano del hogar), y para que estos reciban educación de buena calidad. Una primera reforma es en el diseño de la subvención misma y constituye una solución por el lado de la demanda para que estos niños puedan acceder a una educación de buena calidad. Una subvención mayor para aquellos niños con menor capital humano inicial permite que estos niños tengan los recursos suficientes para demandar dicha educación de calidad.

Una segunda reforma resolvería, en parte, los problemas por el lado de la oferta¹⁰. Este problema permite que colegios con educación de mala calidad sobrevivan por mucho tiempo. Esto se resuelve de dos maneras. Por un lado se soluciona al reintegrar a los colegios municipales al sistema de competencia, a través del cambio en el sistema de subvención descrito antes. El cambio, al generar interés por los alumnos que hoy son “rehenes” de ciertos colegios, hará necesario una mayor preocupación por la educación que se les otorga. Pero eso no funciona si estos colegios continúan recibiendo sus fondos a todo evento, independientemente del número de alumnos que atraigan o de que tan bien lo hagan. Si esto no se cambia, entonces se requiere un procedimiento diferente para impedir que los colegios malos puedan sobrevivir sin mejorar su calidad¹¹.

De esta manera, si no se quiere la solución de mercado, es necesario introducir la solución de planificación central.

⁹ Los colegios sí están supervisados respecto del cumplimiento de ciertas normas administrativas, pero no respecto del cumplimiento de mínimos de calidad.

¹⁰ Para una descripción de los problemas del sistema educativo tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda, ver Sapelli 2003.

¹¹ Si bien es un tema que no será discutido aquí, también es necesario reformar el Estatuto Docente para que esto sea factible.

En ese caso se necesita introducir incentivos al sistema de financiamiento de dichos colegios, condicionando los fondos públicos al cumplimiento de determinadas metas, al logro de un mínimo de calidad. Conviene enfatizar que cuanto más adecuada sea la subvención al monto que requieren los niños y cuanto más relacionado al número de alumnos es el presupuesto de los colegios, menos segmentación y menos colegios de baja calidad habrá. Es posible resolver ambos problemas a través de un adecuado diseño del sistema de subvención¹².

Hacia un “means equalizing” voucher (un voucher que deje a todos en pie de igualdad para acceder a una educación con un mínimo de calidad)

Como se dijo más arriba, uno de los problemas centrales de la subvención actual es que es igual para todos, y como el costo de educar a un alumno no es igual para todos, eso tiene consecuencias importantes en el funcionamiento del sistema. Por ejemplo, los recursos necesarios para que un alumno alcance 250 puntos en el SIMCE varían según el capital humano (conjunto de habilidades y conocimientos) que trae del hogar. Por lo tanto, en ese contexto, una subvención pareja implica, (si se considera que es suficiente para el alumno promedio):

- rentas positivas para alumnos con más capital humano que el promedio y
- rentas negativas para alumnos con menos capital humano que el promedio.

Las consecuencias esperables de dichas rentas son que los colegios se “pelean” por aquellos con rentas positivas y los colegios “eluden” a aquellos con rentas negativas.

La consecuencia de un diseño inadecuado hace que para quienes la subvención ha sido fijada por debajo de lo necesario, exista escasez de oferta. Esa es la razón de la escasez de oferta de entrenamiento de calidad para alumnos de hogares con bajo capital humano: el precio del entrenamiento de calidad para estos alumnos está fijado por debajo del equilibrio. Este es exactamente el problema que trata de resolver el proyecto al aumentar la subvención para ciertos niños definidos como vulnerables. Sin embargo, si bien es un paso en la dirección correcta, está lejos de resolver el problema, ya

¹² Si bien es un tema demasiado extenso para tratarlo aquí, conviene destacar que el financiamiento compartido es una de las características adecuadas del sistema de subvención y no forma parte en nuestra opinión de las características del diseño que es necesario reformar.

que con un solo escalón adicional se continúa entregando fondos insuficientes para los más vulnerables dentro de los vulnerables.

Si uno pudiera resolver bien este problema de diseño, una consecuencia inmediata sería que desaparecería la segregación. Por lo tanto esto es factible de hacer sin modificar más que la subvención. Lo que necesita hacer el sistema educativo es, idealmente, replicar los precios de mercado para cada tipo de alumno.

¿Cómo se puede hacer esto? No parece fácil lograr que la subvención de cada alumno refleje su costo de manera que no haya rentas en el sistema y todos los alumnos sean igualmente atractivos para los colegios. No lo es, ya que lo que estamos pidiendo es que un sistema centralizado replique un sistema de precios relativos de equilibrio. Sabemos (ver Hayek 1945) que esto es muy difícil, sino imposible. Es definitivamente imposible si se piensa que se logrará llegar a dichos niveles de equilibrio en un primer intento, aun cuando se utilicen métodos econométricos para determinar dichos niveles. Sin embargo, el hecho de que sea difícil no significa que se debe dejar de intentar.

Una forma de resolver esto es a través de un sistema en que se pueda “licitar” grupos de alumnos (para que en la licitación o remate se revelaran los costos¹³), o un sistema de preferencias reveladas como el sugerido por Hoxby (2001). Estos sistemas pueden parecer complicados pero esto es inevitable ya que lo que se quiere lograr es complicado. Es necesario tener claro que es preciso introducir un sistema con varios niveles de precios. De hecho cuantos más precios se introduzcan, más probable es que un porcentaje apreciable de la población vulnerable reciba una subvención suficiente para que reciba una educación de calidad. La única forma de conseguir que la estructura de precios relativos sea la correcta es vía un sistema de retroalimentación en que la subvención diferenciada converja hacia los niveles de equilibrio.

En un sistema de dos escalones como el que se está proponiendo en el proyecto de ley actual, los más vulnerables no recibirán una subvención suficiente para estar en pie de igualdad con el resto y por ende, seguirán siendo rehenes de algunos colegios. Con el

proyecto actual un porcentaje importante del grupo que ya es perjudicado por el sistema continuará siendo perjudicado.

En resumen, sólo si el sistema de “precios” es el correcto habrá oferta de educación de calidad para todos. Para ello es necesario hacer la subvención dependiente de las características de la familia (educación de los padres, ingreso) en una forma más continua que la permitida por un sistema con dos escalones.

Por ejemplo, podemos pensar en un sistema con una subvención diferente para cada nivel educativo (según la educación de la madre). Habría entonces una subvención para alumnos cuya madre tiene 1 año de educación básica o menos, otra subvención menor para aquellos cuya madre tiene 2 años de educación básica, y así sucesivamente. Alternativamente pueden agruparse los años de a dos. Esto último da lugar a un sistema que tiene ocho niveles de subvención, lo que parece perfectamente manejable. Esto deja abierto el tema sobre cuanto debe diferir cada escalón, lo que es sin duda importante pero en el que no nos adentraremos más que para decir que es clave que la definición de los montos incluya un sistema de retroalimentación para el caso (muy probable) que los montos iniciales no sean los correctos.

Es muy posible que esto lleve a subvenciones que varían bastante una de otra (por ejemplo: la mayor es seis veces la menor) y que la relación no sea lineal entre años de educación de los padres y recursos. Esto porque mientras menor sea la educación de los padres, los recursos necesarios tendrán que aumentar en una forma más que proporcional: por la necesidad de profesores especialmente entrenados, clases con menos alumnos, etc.

El test fundamental para el sistema está en que, si se diseña bien la estructura de las subvenciones, a un colegio le será indiferente recibir:

- un alumno con alto capital humano del hogar¹⁴ y baja subvención, y
- uno con bajo capital humano del hogar¹⁵ y alta subvención.

¹³ El Ministerio haría un llamado en el que los sostenedores debieran decir cuanto piden para educar niños con determinadas características a determinado nivel mínimo de calidad (que tiene que quedar claramente especificado) en un sistema tipo “remate” en que los que pidieran menos se adjudicaran el grupo.

¹⁴ O sea, un niño proveniente de un hogar con padres con educación alta, en que se maneja un vocabulario rico, en que hay muchos libros, etc. Esto habría que operacionalizarlo con una sola característica que podría ser la educación de la madre.

¹⁵ O sea, un niño proveniente de un hogar con padres con educación baja, en que se maneja un vocabulario reducido, en que no hay condiciones adecuadas para hacer las tareas, en que no hay libros, etc.

Es muy probable que los niveles iniciales no cumplan con este requisito ya que es prácticamente imposible acertar los niveles de cada una de las, digamos, ocho subvenciones en forma inicial. Por lo tanto, hay que lograrlo por prueba y error. De manera que es clave tener un sistema de retroalimentación que sirva para ajustar la subvención si es que ésta no es del monto adecuado. Aún si no se quiere implementar un sistema formal para hacerlo, se pueden hacer chequeos puntuales para ver si la diferencia entre alumnos de distinto capital humano que se planteó anteriormente se está dando en el mercado.

Tres sistemas “sobre la mesa”

De manera que tenemos tres sistemas “sobre la mesa”: el actual, el propuesto por el proyecto y el propuesto en este trabajo. Para resumir estos son:

1. Una subvención de monto fijo, independiente de las características de los alumnos (el actual).
2. Una subvención de monto fijo más un monto fijo adicional para quienes tienen menos recursos (el propuesto en el proyecto)
3. Una subvención cuyo monto varía en forma de igualar los recursos con que cuentan todos los alumnos (el propuesto por este trabajo). “Igualar” se refiere al hecho que los alumnos entrarán con recursos equivalentes al sistema educativo, al combinar los fondos de la subvención y su capital humano del hogar. El objetivo es igualar la combinación de capital humano inicial más recursos fiscales.

Si bien la segunda propuesta es un paso en la dirección correcta, éste es muy limitado y en términos cualitativos deja al sistema con los mismos problemas que el régimen vigente. Ahora el tema aquí es que la subvención diferenciada cubre el costo promedio de un alumno vulnerable, sin embargo aquellos más vulnerables que el promedio seguirán enfrentando escasez de oferta de educación de calidad. De esta manera aún habrá alumnos que no recibirán dicho nivel de educación. Implícitamente el proyecto está consciente de esto, ya que es la única justificación que en mi opinión existe para prohibirle a los colegios que seleccionen a sus alumnos. Esto implica necesariamente la instauración de un sistema de “loterías” en el cual se sortean las vacantes entre los que aplican al colegio. Como se sabe que estos alumnos todavía serán rehuidos, se obliga a los colegios a tomarlos. Sin embargo, esto termina

obligando a los colegios a realizar subsidios cruzados y finalmente es un impuesto sobre el colegio y sobre el resto de los alumnos.

La prohibición de la selección es un impuesto a los buenos colegios, tanto porque los recursos no son los suficientes para educar a los alumnos de bajo nivel socioeconómico, como también porque no pueden elegir a los alumnos más aptos para su proyecto educativo¹⁶. Por lo tanto, en el contexto de un proyecto de ley que establece un sistema que es opcional, probablemente lo que pasará es que los colegios que no están principalmente abocados a educar alumnos de bajo nivel socioeconómico no se afilien al sistema. Con lo cual el menú de colegios a los que tiene acceso un alumno de bajo nivel socioeconómico estará acotado.

Un tema también relevante es que si la subvención no está bien fijada existen objeciones a la factibilidad de instaurar un sistema de accountability. Si no se está dando el financiamiento adecuado para que un alumno de bajo nivel socioeconómico llegue al nivel mínimo exigido, no es justificable que se le exija ese mínimo a todos los colegios. Si no se resuelve el problema del diseño de la subvención completamente, sigue siendo cierto que es necesario aceptar la baja calidad que eso tiene como consecuencia.

Como se dijo anteriormente un régimen de subvenciones adecuadamente graduado hará que un alumno con poco capital humano inicial pero con alta subvención y uno con mayor capital humano inicial pero con menor subvención no sean diferenciados por el colegio. Si lo son, es entonces innecesario establecer loterías para asignar vacantes. Estas sólo son necesarias si el sistema continúa estando mal diseñado. El inconveniente es que las loterías tienen sus propios problemas; por ende, no es gratis establecer loterías: no se puede razonar “establezco loterías por si acaso y si no son necesarias, no hacen daño”. Lo importante respecto del proyecto de ley es que como el nuevo sistema de subvención diferenciada no soluciona en su totalidad el problema que debe resolver, se establecen cuotas. De manera que es necesario explorar el establecimiento de un sistema diferente. Dicho sistema es la tercera propuesta definida anteriormente.

¹⁶ Es muy probable que la tecnología para enseñar a niños con diferencias importantes en las habilidades que traen del hogar sea diferente. Por lo tanto es lógico esperar que los colegios pueden elegir a aquellos alumnos para los cuales la metodología utilizada por el colegio sea eficaz.

La propuesta tres resuelve el problema de la segmentación sin necesidad de establecer loterías. Si bien es cierto que, con relación a las otras dos propuestas ésta puede tener problemas tales como dificultades en la administración y de fijación del nivel de las subvenciones diferenciadas, estos no parecen sustanciales. En particular éstos no parecen trascendentes comparado con las consecuencias de una solución parcial: la sobrevivencia del problema de segmentación o la necesidad de tratar de resolverlo ineficientemente a través de loterías.

El Diseño de la Subvención y la Inconveniencia de las Loterías

Para entender por qué las loterías pueden causar daño es necesario tener claro que la selección no siempre es un problema. En muchos casos la selección resulta en la creación de parejas (trabajadores y puestos de trabajo, o escuelas y alumnos) que maximizan el producto global. En otras palabras, son eficientes. Algo similar puede pasar en la selección de parejas entre escuelas y estudiantes. Por ello es que subrayamos que es necesario tener extremadamente claro cuándo la selección es un problema y cuando no¹⁷.

El punto fundamental de este argumento es que si hay una adecuada correspondencia entre el valor de la subvención y el costo de educar al alumno **no hay selección** sobre la base de las variables utilizadas para determinar la subvención. Si estas variables (nivel socio económico, educación de los padres) son las variables sobre las cuales no queremos que se seleccione, basta con diseñar bien la subvención para que no haya un tipo de selección que se evalúa como un problema.

En un sistema bien diseñado, en que no hay incentivos a una selección de alumnos sobre la base de criterios que podamos evaluar como negativos, la posibilidad de seleccionar es un premio que reciben los colegios de alta calidad y los alumnos de alta habilidad. El ser de alta calidad les permite atraer muchos alumnos y seleccionar de ellos los que sean más adecuados para su proyecto educativo (un proyecto religioso, por ejemplo).

¹⁷ Muchas veces quienes promueven las loterías piensan que hay una externalidad (llamada “efecto compañero” o “efecto pares”) en tener clases con una mezcla de alumnos. Sin embargo la literatura empírica es ambigua respecto a si el “efecto pares” existe o si su magnitud es de primer orden. Este es un tema sobre el cual no nos explayaremos aquí. Ver Rockoff (2004) para un trabajo empírico reciente con buenos datos que no encuentra efecto compañero. Ver Sapelli (2003) para un trabajo sobre Chile al respecto.

La posibilidad de seleccionar es un incentivo adicional a ser de buena calidad.

El hecho de no poder seleccionar en un sistema como este es un castigo (además innecesario) al buen colegio. Esto también es un castigo para el buen alumno ya que las cuotas o loterías impiden que él pueda ir al colegio que prefiere. El punto es que los colegios que tienen exceso de demanda y que, por lo tanto, son aquellos en que las cuotas serán relevantes, son los buenos. El sistema debe estar diseñado para premiarlos y no castigarlos. Un sistema que les impide seleccionar disminuye los incentivos a mejorar y evita que las parejas sean elegidas para maximizar la productividad del match.

El atar el diseño de la subvención al sistema de accountability

El proyecto establece además un sistema de rendición de cuentas (o “accountability”). Es un sistema complejo que pretende evitar que existan colegios que sistemáticamente proveen educación de baja calidad, proporcionando incentivos para que aumenten la calidad o cierren. Como se ha argumentado antes, un sistema de este tipo parece necesario. Sin embargo, no es nuestro objetivo discutir aquí este sistema de accountability, sino solamente señalar que hay problemas adicionales en el diseño de la subvención cuando, como se realiza en el proyecto, se le ata al tema del accountability. Al hacerlo, el subsidio no depende solo de características del niño sino también de características del colegio. O sea, un niño no recibe la misma subvención independientemente del colegio al que va. Esto muy fácilmente puede transformarse en un impuesto a la movilidad del niño, perjudicando el funcionamiento del sistema de subvención.

Si bien el diseño de esta faceta del sistema pretende constituir un castigo al mal colegio, dicha lógica es correcta dentro del sistema de accountability pero no en el sistema de subvenciones, ya que castiga al niño en forma inadecuada. El castigo es más grave aún para aquellos que no tienen colegios que reciben el total de la subvención preferencial en su comuna¹⁸.

En otras palabras, puesto en un esquema de oferta y demanda, la señal que da la diferenciación de la subvención es correcta del lado de la demanda: cumple el objetivo de desincentivar al niño a que demande un mal colegio.

¹⁸ Esto vuelve a recordarnos la conveniencia de resolver el problema del transporte en el diseño de la subvención.

Sin embargo, como el proyecto no resuelve el problema de la oferta, deja al niño con menos posibilidades de elegir. El proyecto no facilita la solución del lado de la oferta porque no existen políticas que resuelvan el problema de cómo ampliar la oferta de buena calidad *ahora*. Por ejemplo, no se introducen incentivos para que colegios de buena calidad se expandan. Y en el margen de la entrada de nuevos colegios buenos al sistema, existe el problema que el proyecto de la subvención pretende poner a los nuevos colegios inmediatamente “on probation”, presumiendo que no son buenos hasta que prueben lo contrario.

Conclusión

La propuesta de la subvención preferencial parece dar un paso correcto pero parcial. Es necesario un sistema con un número significativamente mayor de escalones. Dicho sistema no es fácil de diseñar por lo que es fundamental que el mismo cuente con un sistema de retroalimentación para converger a los valores relativos de equilibrio de la subvención.

Respecto del proyecto de ley es loable que pretenda resolver los dos problemas más graves del sistema educativo: el mal diseño de la subvención, y la falta de incentivos para que los colegios de mala calidad mejoren (lo que se llama en la literatura la falta de “accountability” o sea la falta de un procedimiento por el cual las escuelas “rindan cuentas”). En este trabajo me he concentrado en el tema de resolver el mal diseño de la subvención y no analizo la propuesta de accountability. Como se dijo en el diagnóstico, *basta* con resolver bien el tema del diseño de la subvención para resolver completamente el problema de la segmentación y para dar un paso muy importante en resolver el tema de los colegios de baja calidad (si a su vez se da un paso hacia integrar a todos los colegios *completamente* al sistema de subvención, o sea que reciban la totalidad de su presupuesto por esa vía).

Referencias

- McEwan, P., Carnoy, M.** (1998). “Competition and sorting in Chile’s voucher system”, manuscript, Stanford University.
- Hayek, F.** (1945) “The Use of Knowledge in Society” *American Economic Review*, XXXV, No. 4; pp. 519-30.
- Hoxby, C.** (2001) “Ideal Vouchers”. Manuscrito, Harvard University.
- Hoxby, Caroline M.** “School Choice and School Competition: Evidence from the United States,” *Swedish Economic Policy Review*, 10.2, 2004.
- Hsieh, C. y M. Urquiola** (2003), “When school compete, how do they compete? An assessment of Chile’s nationwide school voucher program”. NBER WP 10008.
- Mizala, A. y P. Romaguera** (2000), “Determinación de Factores Explicativos de los Resultados Escolares en Educación Media en Chile.” Serie Economía N° 85, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Agosto.
- Mizala, A. y P. Romaguera** (2002) “Análisis de los Resultados de la Prueba SIMCE 8° Básico año 2000” Nota Técnica, Septiembre de 2002, Departamento de Estudios y Estadísticas, Ministerio de Educación.
- Rockoff, Jonah** (2004). “The impact of individual teachers on student achievement: evidence from panel data,” *American Economic Review* 94 (2): 247 - 252.
- Sapelli, C.** (2003). “The Chilean Voucher System: Some New Results and Research Challenges”. Cuadernos de Economía, 40 (121): 530-538.
- Sapelli, C. y B. Vial** (2002). “The Performance of Private and Public Schools in the Chilean Voucher System”. Cuadernos de Economía, 39 (118): 423-454.
- Sapelli, C. y B. Vial** (2003). “Peer Effects and Relative Performance of Vouchers Schools in Chile”. Working Paper # 256, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sapelli, C. y B. Vial** (2006). “Performance of Voucher Schools in Chile: Efficiency, Resources or Sorting?” Manuscrito, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

VICERRECTORÍA DE COMUNICACIONES Y ASUNTOS PÚBLICOS
DIRECCIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS

Alameda 390, 3^{er} piso. Teléfono: 354 6563. Email: asuntospublicos@uc.cl www.uc.cl