

Research Article

Preferential School Subsidy In Chile: Focused Decentralization For School Improvement

Cristian Oyarzún

Master(c) in Social Sciences at Universidad de Chile

Email: oyarzun2@gmail.com

Academic Editor: Nguyen Ngoc Anh

Copyright © 2023 Cristian Oyarzún. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Abstract. This article reflects on the decentralization processes promoted in Chilean school education through the creation of a subsidy focused on low socioeconomic groups, called the Preferential School Subsidy (SEP). To that end, this public policy is illustrated by means of a Logical Framework approach and results from the period 2009-2016 corresponding to municipal schools of two communes attached to the SEP are reviewed. The work derives in two conjectures. First, this subsidy would not be inducing improvements in academic performance, despite the sustained increase in resources. Secondly, there is an increasing concentration of priority students in the contexts analyzed, which agrees with the marked school segregation observed in Chile.

Keywords: *Chilean School Policy, Focalized School Voucher, Decentralization, School Segregation.*

A. INTRODUCTION

Durante gran parte del siglo XX, la conformación y consolidación de las naciones latinoamericanas requirió de modelos estatales fuertemente centralizados, también conocidos como Estado Desarrollista Latinoamericano o modelos de desarrollo “hacia adentro”. Estos arreglos organizativos se caracterizaban por una marcada intervención de los gobiernos nacionales en los procesos de diversas áreas productivas y en la provisión de servicios sociales, como salud y educación (Finot, 2001; Garretón, 2000; Lora, 2007). Sin perjuicio de la relevancia alcanzada por los modelos de desarrollo centralizados, el protagonismo del Estado en América Latina tiende a debilitarse a contar de la década de 1970 y a transformarse hacia modelos de tipo liberal subsidiarios en los añosochenta (Esping-Andersen, 1990).

De forma más específica, Iván Finot (2001) señala que el colapso del modelo tradicional de Estado en América Latina fue principalmente una crisis de eficiencia de las empresas públicas y del gobierno central, observable en un incremento de la deuda externa, cuyos ciclos de endeudamiento tendieron a aumentar a ritmos acelerados respecto al crecimiento del producto interno bruto. En respuesta a esta crisis de la planificación centralizada, emergió el paradigma económico neoliberal, también conocido como ajuste estructural de tipo neoliberal, que consiste en: atribuir –exclusivamente- al libre mercado la función de asignar recursos, reducir drásticamente el gasto fiscal y ampliar la privatización de las empresas estatales, como fórmula para asegurar la estabilidad y crecimiento macroeconómico (Portes, 1998; French-Davis, 2003). Este nuevo escenario implicó una imprescindible descentralización estatal, que en lo fundamental incluye la transferencia de responsabilidades acerca de la prestación de servicios a gobiernos subnacionales –o municipales- y a privatizar las empresas del Estado. La lógica subyacente supone mayor eficiencia fiscal basada en una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, la descongestión de la burocracia administrativa y una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto (Finot, 2002).

Considerando las particularidades inherentes a las dinámicas sociales y políticas de cada región, en el caso latinoamericano los procesos de descentralización comenzaron en la década de 1980. Así, por ejemplo, Chile inicia una política de descentralización de servicios sociales en el año 1981, que abarca sectores como educación, previsión social y salud (Navarro, 2007). En particular, el caso de la educación escolar –tema principal de este ensayo– contempló la descentralización administrativa de los centros escolares otrora gestionados de forma centralizada, traspasándolos desde el Ministerio de Educación a las municipalidades y, adicionalmente, propiciando la participación de entidades privadas en la provisión de estos servicios (Bellei, 2015). Por otra parte, esta reforma instaló un sistema de financiamiento basado en un modelo de vouchers o subsidio per cápita, en que cada escuela recibe aportes estatales en función del número de estudiantes que asiste a clases (González, Mizala & Romaguera, 2002). En consecuencia, estas características hacen que el sistema escolar chileno se encasille como un modelo de provisión mixto público-privado, con elementos similares a un mercado, especialmente en relación a su forma de financiamiento.

Este sistema descentralizado y financiado mediante un esquema de subvención regular -o plana- funcionó de manera inalterada hasta el año 2008, cuando el Congreso de la República promulgó la ley N° 20.248 que crea la Subvención Escolar Preferencial (SEP). En lo esencial, este nuevo financiamiento consiste en un monto de subvención incrementada destinada a aquellos estudiantes en condiciones socioeconómicas más desventajadas y surge, en parte, por las diversas críticas que se dirigían hacia la educación escolar chilena en cuanto a calidad y equidad. En consecuencia, esta política compensatoria es una estrategia de tipo liberal subsidiaria para paliar una de las problemáticas recurrente desde principios del siglo XXI en los sistemas escolares de América Latina y, especialmente, en Chile: el estancamiento en términos de resultados y la inequidad en cuanto a la distribución de oportunidades educativas (González, Mizala & Romaguera, 2002; Navarro, 2007; Schwartzman & Cox, 2009; Winkler, 2009; Cetrángolo, Curcio & Calligaro, 2017).

En este contexto, el propósito principal de la SEP es que cada centro escolar adscrito a la ley incremente la calidad de su servicio y sus resultados educativos. Para lograr dicho objetivo, las escuelas se comprometen – ante el Ministerio de Educación – a invertir los recursos SEP en la elaboración e implementación de un instrumento de gestión escolar, denominado Plan de Mejoramiento Educativo (PME). De este modo, la lógica de la ley SEP supera la dinámica de la descentralización operativa impuesta con la reforma de 1981, puesto que incorpora una lógica de descentralización de tipo política en la provisión de educación escolar. En este sentido, los procesos de descentralización operativa sólo aluden a la operación de decisiones o políticas que han sido adoptadas previamente por un gobierno central, mientras que la dimensión política incluye descentralizar el poder de decisión acerca de cómo y con qué recursos se producirá parte del servicio, aspecto que en este caso se formaliza a través de la elaboración de los PME. Consecuentemente, la descentralización política funciona bajo el axioma de que la capacidad y autonomía local son indispensables para propender hacia un desarrollo permanente y sustentable, a la vez que supone un mayor ajuste entre las preferencias de la demanda y la oferta de la entidad proveedora (Finot, 2002).

Considerando todo lo antes planteado, este artículo tiene como propósito reflexionar en torno a la política de descentralización focalizada en grupos sociales desventajados iniciada a través de la ley SEP, en cuanto política pública orientada a generar una mayor eficiencia y equidad mediante transferencias directas a las entidades proveedoras de educación escolar. En lo específico, se ilustra la lógica de descentralización de esta política pública a través de una Matriz de Marco Lógico (MML) y, seguidamente, se analizan los resultados alcanzados durante el periodo 2009-2016 por escuelas municipales pertenecientes a dos comunas que son beneficiadas con la SEP.

Es preciso clarificar que en Chile las escuelas pueden ser clasificadas en cuatro dependencias administrativas, tomando en cuenta criterios de propiedad y tipo de financiamiento: las escuelas municipales gratuitas, financiadas íntegramente por subsidio estatal; las particulares subvencionadas gratuitas y con financiamiento compartido, que consiste en un ingreso que incluye subsidio estatal y pagos de las familias; particulares privadas sustentadas únicamente por el pago de arancel de parte de las familias; y, en último lugar, corporaciones de administración delegada, cuyo financiamiento proviene de recursos públicos transferidos por medio de convenios (Darville & Rodríguez, 2007). En este escenario, el presente trabajo ha utilizado datos del sector municipal por corresponder al tipo de dependencia que atiende en mayor proporción a los grupos vulnerables de la sociedad chilena y que durante los últimos treinta años enfrentó procesos sistemáticos de desmejoramiento en términos de calidad educativa y disminución de su matrícula (Marcel & Raczynski, 2009). Además de las dinámicas locales de la ley SEP en Chile, el artículo adquiere relevancia internacional en la medida que distintos países de Latinoamérica han adoptado políticas de descentralización con el objetivo de desarrollar sistemas escolares más equitativos y eficientes (Navarro, 2007; Cetrángolo, Curcio & Calligaro, 2017). Aún más, la región exhibe varios ejemplos de políticas de descentralización focalizada mediante transferencias monetarias o subsidios directos, similares a la SEP, entre los que se identifican el Programa Dinero Directo en la Escuela (PDDE) en Brasil y el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) en Guatemala (Souto, 2016).

B. LITERATURE REVIEW

La ley de Subvención Escolar Preferencial tiene como fin primordial mejorar la calidad de la educación de los centros escolares subvencionados mediante la transferencia directa de una subvención preferencial destinada a la atención de alumnos prioritarios¹ y preferentes² que estén cursando primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia, educación general básica y enseñanza media (Gobierno de Chile, 2008b). En otros términos, esta política pública propende a aumentar la equidad de las oportunidades educativas disponibles para los estudiantes socioeconómicamente más desventajados.

El esquema de subvención plana o pareja, preexistente a la SEP, amplificaba las posibilidades de discriminación y segmentación del sistema, puesto que los contextos socioeconómicos desfavorecidos requieren una mayor inversión de recursos financieros para alcanzar mejor calidad en materia de enseñanza y aprendizaje (González, Mizala & Romaguera, 2002; Winkler, 2009; Bellei, 2015). Por lo tanto, una subvención diferenciada que aporta mayores recursos a los segmentos económicamente carenciados, permitiría mitigar potenciales problemas de segmentación e instalaría un diseño de política de financiamiento orientado a la equidad respecto de la entrega de oportunidades educativas (Belfield y Levin, 2005). Estos postulados adquieren mayor importancia en el debate de políticas públicas educativas, toda vez que la evidencia empírica expone que el nivel socioeconómico del alumnado y el capital financiero de los centros escolares puede condicionar de manera decisiva el rendimiento académico (Epple & Romano, 1998; González, Mizala & Romaguera, 2000; Mizala & Romaguera, 2002; Schwartzman & Cox, 2009; Bellei, 2013). Estos antecedentes refuerzan la hipótesis acerca de que se precisan recursos económicos incrementados para proveer educación en sectores pobres, especialmente, si el objetivo es mejorar equitativamente los resultados educativos de los distintos grupos que conforman una sociedad.

Consiguientemente, esta política pública se entiende como una política social focalizada y, también, como un proceso de descentralización operativa y política de los recursos. En cuanto a la primera conceptualización indicada, la ley SEP se basa en el principio de focalización, que conlleva concentrar los recursos en un fragmento de la población que

presenta características particulares, para posteriormente en función de sus necesidades diseñar el programa o proyecto a través del cual se aspira a mejorar las prestaciones de un determinado servicio social, con el objetivo último de elevar el impacto o beneficio potencial per cápita (CEPAL, 1995). Según Raczinsky (1995), esta definición de focalización encierra un supuesto de política pública más eficaz y equitativa, porque concentrar el gasto social en los grupos socioeconómicos pobres impide la entrega de beneficios a sectores con capacidad de pago, que no requieren de apoyo fiscal compensatorio, lo que permite dirigir más recursos a los segmentos efectivamente carenciados de la sociedad. Por lo tanto, el surgimiento de esta ley propendió a corregir el problema de la desigual distribución social de oportunidades educativas existentes en el sistema de mercado escolar chileno, caracterizado por una marcada estratificación y segregación (OCDE, 2004).

En un segundo lugar, es posible comprender la ley como un mecanismo de descentralización operativa y política destinado a provocar el mejoramiento escolar por intermedio de transferencias monetarias directas que –en términos generales- deben ser gestionadas por las escuelas y sus actores sociales (Finot, 2005; Raczynski et al., 2013; Weinstein & Villalobos, 2016). En relación con esta conceptualización se debe considerar que, desde 1990 y hasta mediados de la década del 2000, Chile asumió una política de mejoramiento escolar basada en programas centralizados y focalizados en escuelas identificadas como de desempeño insuficiente o con necesidades de apoyo especial, tales como: Programa P-900, Proyecto Montegrando, Escuelas Críticas, entre otros (Bellei, 2015; Weinstein & Villalobos, 2016). Por el contrario, la SEP representa un giro, desde la anterior lógica programática centralizada hacia una lógica de planes de mejoramiento elaborados por las escuelas adscritas a la ley y financiados mediante las transferencias de este subsidio. La literatura sobre educación escolar destaca estos modelos, ya que la toma de decisiones descentralizadas, efectuada directamente por directivos y docentes, podría implicar una comprensión más profunda de las problemáticas del alumnado y una mejor elección de estrategias orientadas a optimizar el rendimiento educacional de sus alumnos (González, Mizala & Romaguera, 2002). Al respecto, Weinstein & Villalobos (2013) relevan que la subvención preferencial institucionaliza espacios de planificación para que los centros escolares decidan autónomamente las metodologías e instancias de apoyo para alcanzar los resultados de calidad convenidos, introduciendo la hipótesis de que los actores educativos han desarrollado competencias suficientes para seleccionar y gestionar las estrategias de mejoramiento más pertinentes a su contexto particular. Consecuentemente y como se anticipó, la lógica de descentralización operativa y política de la SEP se concretiza a través de los Planes de Mejoramiento Educativo. Esto es evidente en la definición que el mismo Ministerio de Educación efectúa acerca del PME como herramienta técnico-administrativa para descentralizar la toma de decisiones y la responsabilidad en torno a la gestión escolar:

[...] instrumento de planificación estratégica de los establecimientos educacionales, que guía la mejora de sus procesos institucionales y pedagógicos y favorece a que las comunidades educativas vayan tomando decisiones, en conjunto con su sostenedor, que contribuyan a la formación integral de sus estudiantes. Corresponde al “medio que permitirá llegar al lugar proyectado” como comunidad educativa (MINEDUC, 2015, p. 47).

Los propósitos y la lógica de descentralización asociados a esta política pública pueden ser ilustrados de una mejor manera mediante una Matriz de Marco Lógico (MML). En particular, el enfoque de Marco Lógico constituye un instrumento metodológico para planificar programas y políticas públicas, cuyo objetivo es ilustrar de manera sintética y estructurada cualquier iniciativa de inversión dirigida a resolver una problemática dentro de un sector específico. De forma más puntual, su contribución radica en comunicar información básica y esencial acerca del ciclo de vida de los programas y políticas, lo cual permite comprender la

lógica y fundamentos de la intervención a realizar (Aldunate & Córdoba, 2011). Consecuentemente, el uso de esta metodología facilita la descripción coherente de los fines, propósitos, indicadores y supuestos del proyecto o programa. En esta línea, con el objeto de ilustrar la política pública, el Cuadro 1 propone una MML para la ley SEP y los PME.

La MML propuesta dispone de una lógica vertical, entendida como un encadenamiento de relaciones causales entre los distintos niveles (actividades, componentes, propósito y fin), en donde aquellas actividades específicas, como definir metas de efectividad del rendimiento y elaborar Planes de Mejoramiento Educativo (PME), se encuentran a la base de la consecución del fin definido en esta política educativa. En otras palabras, los aspectos más concretos de la matriz referidos a los procesos de participación y toma de decisión autónoma por parte de la comunidad educativa representan la fuerza motriz del mejoramiento escolar. De manera congruente, el supuesto teórico que articula y da sentido a la política sostiene que el mejoramiento escolar se producirá por la acción independiente de cada sostenedor y sus escuelas, a partir del uso descentralizado de los recursos SEP transferidos por el Mineduc y la realización sistemática de las acciones fijadas en sus Planes de Mejoramiento Educativo (MINEDUC, 2017).

En cuanto a la lógica horizontal de la MML, entendida como la conjunción de herramientas de control y medición del logro de los objetivos de la política pública (indicadores, medios de verificación y supuestos), esta incluye principalmente los procedimientos de evaluación referidos a los resultados obtenidos por las escuelas en el Sistema Nacional de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE) y su progreso en el sistema de clasificación por desempeño³. Cabe mencionar que, según la normativa las escuelas adscritas a ley SEP se clasificarían según su desempeño en tres categorías de orden ascendente, a saber: En recuperación, Emergente y Autónomo. En la actualidad, las categorías indicadas han sido reemplazadas por aquellas definidas en la Ley N° 20.529 - insuficiente, medio bajo, medio y alto -, sin embargo, estas nuevas categorías sólo entraron en vigencia durante 2016 y, por ende, los análisis aquí expuestos se basan en la nomenclatura previa. Desde una perspectiva general, las escuelas En recuperación son aquellas que logran rendimientos inferiores a 220 puntos promedio en la prueba SIMCE y cuya proporción de alumnos que obtienen menos de 250 puntos está por debajo del 20% del total de sus estudiantes. Por su parte, la categoría Emergente incluye a aquellas escuelas que alcanzan resultados SIMCE por debajo de la mediana de su grupo de pares. Finalmente, la categoría Autónoma está conformada por escuelas que obtienen puntajes promedios iguales o mejores en relación a la mediana de rendimiento de los centros escolares que exhiben similares características en términos socioeconómicos y que, además, presentan una mayor cantidad de estudiantes con puntajes promedio sobre 250 y 300 en el SIMCE, en comparación con escuelas similares (Gobierno de Chile, 2009). Adicionalmente, otros indicadores y medios de verificación refieren a la calidad de la elaboración del PME y los procesos de rendición de cuentas, que en esta ocasión no serán analizados en función de la escasa evidencia empírica que el sistema arroja acerca de ellos.

C. METHODS

Incremento de la calidad educativa de las escuelas adscritas a ley SEP, verificado mediante resultados obtenidos en el Sistema Nacional de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE) y en el progreso observado en el sistema de clasificación por desempeño. Recursos transferidos desde el Mineduc a las unidades educativas por conceptos de subvención escolar preferencial a partir de la implementación de la política pública a la actualidad. Planes de Mejoramiento Escolar ejecutados por los establecimientos adscritos a la ley SEP. Número de establecimientos que han suscrito el Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa desde la implementación de la política pública a la actualidad. Sanciones aplicadas

por la Superintendencia de Educación en función de un inadecuado uso de recursos SEP. Número de PME efectuados conforme a los requisitos establecidos en la ley de Subvención Escolar Preferencial. Cantidad de visitas de orientación y supervisión realizadas por la autoridad competente. Resultados académicos obtenidos por los establecimientos educacionales adscritos a ley SEP durante el periodo de vigencia del convenio establecido con el Mineduc..

D. RESULTS AND DISCUSSION

Tomando en cuenta que el objetivo de este ensayo es reflexionar acerca del carácter compensatorio de la ley SEP y, con ello, sobre su aporte a la eficiencia y equidad mediante la descentralización de recursos y la toma de decisiones autónoma por parte de los actores educativos, se optó por analizar la consistencia entre el fin y el propósito de la MML propuesta en la sección anterior y los resultados alcanzados por centros escolares municipales de dos comunas. En este contexto, a objeto de evitar cualquier estigmatización de los territorios comunales analizados, estos serán denominados como comuna 1 y comuna 2. Al respecto de estas, ambas administran sus centros escolares mediante Departamentos de Educación correspondientes a los municipios. La primera dispone de 60 establecimientos -38 adscritos a ley SEP- y exhibe un IVE4 de 58%. La segunda tiene bajo su administración a 105 unidades educativas -70 adscritas a la ley- y presenta una IVE de 72.2%⁵. A modo de panorama general de la dinámica distributiva de este subsidio, el Gráfico 1 muestra los presupuestos nacionales asignados por concepto de Subvención Escolar Preferencial desde 2010 hasta 2017, evidenciándose un incremento gradual y sostenido de estos montos, en el cual destaca un aumento de un 65% entre el año 2015 y el 2016. De forma análoga, los Gráficos 2 y 3 exponen la cantidad de recursos asociados a este subsidio en el sector municipal para cada una de las comunas analizadas, observándose una trayectoria distributiva similar, caracterizada por un crecimiento permanente de esta modalidad de financiamiento focalizado en ambos territorios comunales analizados.

En el ámbito de los resultados académicos, los Gráficos 4 y 5 condensan los puntajes SIMCE de 4° básico en las áreas de Comprensión de Lectura y Matemática en las escuelas municipales beneficiadas por la ley SEP de la comuna 1. El análisis histórico de resultados evidencia que estos se mantienen estables en ambos sectores de aprendizaje, sin observarse incrementos importantes en cuanto a los puntajes alcanzados y exhibiéndose una brecha inalterable en relación con los promedios generales a nivel comunal. Por su parte, los Gráficos 6 y 7 congregan los resultados SIMCE de 4° básico en Comprensión de Lectura y Matemática en las escuelas municipales adscritas a SEP de la Comuna 2. En la representación gráfica se aprecia que los puntajes fluctúan a lo largo de los años. Por ejemplo, en 2011 el promedio de las escuelas con SEP en Comprensión de Lectura llegó a los 267 puntos y en 2015 disminuyó hasta 249, sin que alcancen una estabilidad o una tendencia al alza. Con todo, los resultados de las escuelas municipales que perciben subvención escolar preferencial muestran una brecha menor en relación con el promedio total de la comuna y una distancia evidente con los resultados de la Comuna 1. Considerando que el Sistema Nacional de Medición de la Calidad Educativa reporta resultados académicos en términos de puntajes “brutos” y no como valor agregado, en este trabajo se consideró la clasificación alcanzada por las escuelas como una medida más “justa” de análisis. Al respecto, en los Gráficos 8 y 9 se exponen las trayectorias de clasificación de los establecimientos SEP en ambas comunas estudiadas. En particular, las distribuciones porcentuales observadas dejan en evidencia dinámicas semejantes en ambas realidades comunales, puesto que históricamente la mayor cantidad de unidades educativas se encuentra en categoría Emergente, siendo esta tendencia estable en los primeros tres años analizados (2012, 2013 y 2014). Sin embargo, en los dos grupos se identifica que a contar del

año 2015 aumenta el número de escuelas Emergentes –o disminuyen las Autónomas-, observándose incluso que en 2016 existen escuelas clasificadas En Recuperación. En consecuencia, el progreso en términos de calidad educativa, bajo los términos definidos por el propio sistema, es limitado. Por último, en los Gráficos 10 y 11, se exhibe la evolución de matrícula de las escuelas con SEP en ambos contextos comunales. Estas representaciones gráficas demuestran que, si bien estos establecimientos no han aumentado de forma significativa su matrícula global, la política pública y el incremento constante de recursos por concepto de este subsidio han logrado beneficiar cada vez a más estudiantes prioritarios y preferentes en los grupos analizados. En particular, la Comuna 1 presenta un aumento del 39% de alumnos prioritarios atendidos desde 2013 a 2016, toda vez que al comienzo del periodo únicamente disponían de 8.445 (25%) estudiantes con esta caracterización socioeconómica y en el último año esta cifra ascendió a 19.331 (64%). Por su parte, sobresale que durante el año 2016 en la Comuna 2 se favoreció a un total de 19.640 alumnos sobre un total de 21.776, es decir, durante dicho año el 90% de su matrícula se constituyó de estudiantes prioritarios o de estratos socioeconómicos bajos. Con todo, estos datos dan cuenta de una concentración de estudiantes pertenecientes a los grupos socioeconómicos más desventajados en el sector municipal, al menos en los contextos revisados en este trabajo.

E. CONCLUSION

En el presente trabajo se ha pretendido reflexionar acerca de los procesos de descentralización operativa y política promovidos en el ámbito de la educación escolar chilena, especialmente, a través de la introducción de un subsidio diferenciado para grupos socioeconómicos desventajados, denominado Subvención Escolar Preferencial. Como se señaló en el transcurso del artículo, esta política pública conlleva la transferencia de recursos financieros y procesos democráticos de toma de decisión, desde una entidad político-administrativa mayor a otra más reducida (Finot, 2005), en este caso desde el Mineduc hacia aquellas escuelas municipales adscritas a la ley SEP.

Un análisis preliminar de los datos presentados traslada la reflexión hacia dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la presencia de este subsidio diferenciado no ha evidenciado mejoras en los resultados académicos de estas escuelas y sus estudiantes, aun cuando la información revisada muestra un alza importante y progresiva de recursos monetarios por concepto de esta subvención. En segundo lugar, se aprecia una concentración y aumento de los alumnos prioritarios en los contextos municipales analizados, en concordancia con la hipersegregación observada en el sistema escolar chileno (Valenzuela, Bellei & De Los Ríos, 2013; Bellei, 2013), que en este caso estaría absorbiendo el impulso hacia la equidad que se propone esta política pública.

El primer aspecto señalado, alude a posibles externalidades que afectarían el supuesto de que los actores educativos aprovecharían la mayor autonomía proporcionada para seleccionar y gestionar las estrategias de mejoramiento más pertinentes a su contexto. Por el contrario, los procesos de descentralización promovidos no estarían propiciando un despliegue efectivo de las capacidades de los actores encargados de diseñar e implementar los Planes de Mejoramiento Escolar y, por lo tanto, obstaculizarían la consolidación de procesos de gestión tendientes a optimizar las actividades de enseñanza y los niveles de desempeño.

De conformidad con la bibliografía existente sobre el tema, es viable elaborar algunas conjeturas interpretativas en torno a la problemática identificada. En este sentido, se puede hipotetizar en torno a un estado de falta o inmadurez de capacidades en el recurso humano responsable de operar la política en las escuelas (Raczynski et al., 2013). Esta hipótesis implica identificar eventuales errores no abordados en la fase de diseño de la política pública, puesto que dicha etapa posibilita el análisis de distintas variables intervinientes y, en este caso, la

definición de una línea base respecto de las capacidades que las escuelas y los actores educativos han desarrollado al momento de la implementación de la política. Por lo tanto, es factible que en centros escolares que disponían de mejores capacidades, prácticas organizacionales consolidadas y mayor prestigio acumulado, la introducción de la SEP y sus dispositivos hayan operado como un catalizador de los procesos de mejoramiento escolar (Bellei et al., 2016), mientras que en contextos menos desarrollados podrían no propiciarse estos efectos esperados, tal es el caso del sector municipalizado en Chile que se encuentra significativamente debilitado en términos de gestión, financiamiento y prestigio (Marcel & Raczynski, 2009).

Al respecto de esta misma suposición, otro aspecto importante es el que plantean Assaél et al. (2014), quienes concluyen que las presiones impuestas para superar determinadas cuotas de desempeño limitan los espacios de diálogo destinados a planificar las prácticas de gestión, trasladando la lógica de acción de las escuelas hacia el mero cumplimiento performativo de procedimientos administrativos, que son exigidos desde la política pública mediante los sistemas de rendición de cuentas. Es decir, la proliferación de requerimientos procedimentales y de cumplimiento de resultados en un corto plazo de tiempo, atentarían en contra del desarrollo de capacidades colectivas entre las comunidades escolares y convertirían en improductiva la autonomía local proporcionada bajo los procesos de descentralización. Cabe mencionar que, la implementación de la Subvención Escolar Preferencial (Gobierno de Chile, 2008) inaugura para el caso chileno una serie de reformas del Estado orientadas a instituir instancias de rendición de cuentas o accountability en la educación escolar chilena, tendencia que lejos de atenuarse se ha expandido y perfeccionado con la creación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (Gobierno de Chile, 2011), que consolida un Estado Evaluador mediante mecanismos formales de: apoyo en la elaboración de los PME, evaluación estandarizada y responsabilización por desempeño (Parcerisa & Falabella, 2017).

Asimismo, es relevante consignar que el análisis de aspectos concernientes a la calidad educativa bajo este modelo de política pública, conlleva abordar la problemática desde una perspectiva extremadamente restringida de calidad que posiciona como su rudimento básico el SIMCE. En consecuencia, esta situación tiene la implicancia de excluir otros posibles aspectos favorables de la ley SEP y los PME, específicamente aquellos que refieren a la decisión de contratar profesionales y financiar actividades de asistencia social que podrían retribuir beneficios a la comunidad educativa, sin que sean registrados o medidos debidamente. En cuanto al segundo elemento propuesto para la reflexión, los datos revisados muestran una concentración creciente de alumnos prioritarios en los contextos municipales analizados, lo cual lleva a hipotetizar que la conglomeración de estudiantes de nivel socioeconómico bajo y, eventualmente, de menor capital cultural podrían incidir en el estancamiento observado respecto de los resultados académicos. Esta afirmación potencial puede comprenderse mejor si se considera la influencia del efecto par o peer effect señalado en la literatura, que predice un deterioro o paralización del desempeño escolar en ambientes que congregan o segregan espacialmente a grupos más desventajados en el plano socioeconómico (Epple & Romano, 1998; Bellei, 2013). Consiguientemente, esta tendencia a reforzar la segregación escolar —que ya se encuentra influenciada por la fuerte estratificación residencial existente en Chile— puede tener su origen en la lógica subyacente de la SEP, ya que el diseño original del modelo escolar chileno se comprende en un contexto mayor de Estado liberal subsidiario, en que la incorporación de la Subvención Escolar Preferencial representa fundamentalmente un mecanismo de corrección de las fallas o externalidades del mercado, sin transformar sus estructuras esenciales, a saber: competencia entre escuelas, subsidio a la demanda y participación de privados en la provisión de servicios. En este sentido, Ball (1993) señala que

la instalación de mercados en el ámbito educacional ofrece la posibilidad de obtener ventajas de clase y generar un sistema de escolarización altamente estratificado, en el que la posición de clase es una variable condicionante del tipo de servicio educativo que se consume y, a la vez, un mecanismo de reproducción de la estructura social, dinámicas que en caso chileno permanecen inalteradas y están altamente arraigadas. En concordancia con lo anterior, un modelo de Estado liberal subsidiario (Esping-Andersen, 1990) otorga relevancia a los procesos de descentralización y programas de transferencias directas condicionadas, que se distinguen por encontrarse focalizadas únicamente en beneficiarios de bajos ingresos, ya que su objetivo es romper el ciclo de pobreza mediante incentivos para optimizar la provisión de servicios sociales como la educación (Lora, 2007). Dicho de otro modo, estos dispositivos de política pública abrigan una noción de equidad basada en la entrega de mayores oportunidades individuales para acceder y participar del mercado, que en ningún caso implica afectar factores estructurales que caracterizan a la condición de pobreza como, por ejemplo, el menor capital cultural heredado o la misma segregación residencial. Quizá por esto resulta posible advertir que, aun cuando en América Latina se ha incrementado sostenidamente el gasto en materia de educación durante las últimas dos décadas –siempre bajo una lógica de focalización-, no se han reportado avances en cuanto a resultados académicos, tendencias que en Chile se encuentran más extendidas que en otros países de la región (Navarro, 2007; Winkler, 2009; Cetrángolo, Curcio & Calligaro, 2017).

En este escenario, la evidencia empírica disponible indica que las decisiones de política adoptadas no han logrado disminuir de forma significativa los elevados niveles de segregación escolar descritos para el caso chileno (Valenzuela, Bellei & De Los Ríos, 2013). Si bien, es posible encontrar evidencia favorable al fin y propósito de la ley SEP (Mizala & Torche, 2013), de forma más específica y cercana en el tiempo, Valenzuela et al. (2015) concluyen mediante metodología mixta que la implementación de la SEP ha cumplido la función de contener el incremento y revertir en algunos contextos la segregación pre-existente, pero puntualizan que este efecto, es reducido y se aprecia sólo entre centros escolares particulares subvencionados, sin impactar en el sector municipal de educación.

Por lo tanto, las reflexiones expuestas indicarían que la política analizada no estaría produciendo los resultados esperados como parte de un proceso de adecuada descentralización operativa y política, es decir, mayor empoderamiento y eficacia en el uso de los recursos como medios para incrementar los niveles de calidad escolar. En este sentido, resulta propicio indagar en la funcionalidad y congruencia de la ley SEP en el actual marco normativo, en tanto que se han introducido nuevos marcos legales más afines con un enfoque de derechos sociales, que propende a morigerar los efectos del mercado escolar y que podría incidir de manera profunda en aspectos estructurales del modelo escolar chileno, como la organización y financiamiento de la educación pública⁷. En consecuencia, al finalizar, resulta importante tomar en cuenta las dos principales conjeturas derivadas del presente ensayo, pues constituyen hipótesis susceptibles de ser profundizadas mediante pruebas empíricas derivadas desde el campo de la investigación en Ciencias Sociales y de la evaluación de políticas públicas educacionales, con enfoques metodológicos integrativos -cuantitativos, etnográficos y cualitativos- que aporten una mirada comprensiva respecto de la política pública en cuestión y su real eficacia en el plano de reducir las problemáticas de equidad y calidad que afectan al sistema escolar chileno..

REFERENCES

1. Aldunate, E. & Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología marco lógico*. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.
2. Assaél, J., Acuña, M., Contreras, P. & Corbalán, F. (2014). Transformaciones en la cultura escolar en el marco de la implementación de políticas de accountability en Chile. Un estudio etnográfico en dos escuelas clasificadas en recuperación. *Estudios Pedagógicos*, 40(2), 7-26. doi: 10.4067/S0718-07052014000300001.
3. Ball, S. (1993). Education Markets, Choice and Social Class: the market as a class strategy in the UK and the USA. *British Journal of Sociology of Education*, 14(1), 3-19. doi: 10.1080/0142569930140101.
4. Belfield, C. & Levin, H. (2005). Vouchers and Public Policy: When ideology trumps evidence. *American Journal of Education*, 111(4), 548-567. doi:10.1086/431183
5. Bellei, C. (2013). El estudio de la segregación socioeconómica y académica de la educación chilena. *Estudios Pedagógicos*, 39(1), 325-345. doi: 10.4067/S0718-07052013000100019.
6. Bellei, C. (2015). *El gran experimento. Mercado y privatización de la educación chilena*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
7. Bellei, C., Morawietz, L., Valenzuela, J.P. & Vanni, X. (2016). *Nadie dijo que era fácil. Escuelas efectivas en sectores de pobreza, diez años después*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
8. CEPAL (1995). *Focalización y pobreza. Cuadernos de la CEPAL*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
9. Cetrángolo, O., Curcio, J. & Calligaro, F. (2017). Evolución reciente del sector educativo en la región de América Latina y el Caribe. Los casos de Chile, Colombia y México. CEPAL. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 191. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
10. Darville, P. & Rodríguez, J. (2007). *Institucionalidad, financiamiento y rendición de cuentas en educación*. Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
11. Epple, D. & Romano, R. (1998). Competition between Private and Public Schools, Vouchers, and Peer-Group Effects. *The American Economic Review*, 88(1), 33-62.
12. Esping-Andersen, G. (1990). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, España: Edicions Alfons El Magnanim.
13. Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.
14. Finot, I. (2002). Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía. *Revista de la CEPAL*, 78, 139-149.
15. Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL*, 86, 29-46.
16. Ffrench-Davis, R. (2003). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con igualdad. Tres décadas de política económica en Chile. Tercera edición aumentada y actualizada*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
17. Garretón, M. A. (2000). *La sociedad en que Vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
18. Gobierno de Chile (30 de mayo de 2008). Decreto N° 235, Aprueba reglamento de la Ley N° 20.248, que establece una Subvención Escolar Preferencial para niños y niñas prioritarios. Santiago de Chile: Diario Oficial de la República de Chile, 2008a.
19. Gobierno de Chile (1 de Febrero de 2008). Ley N° 20.248 de Ley de Subvención Escolar Preferencial. Santiago: Diario Oficial de la República de Chile, 2008b.
20. Gobierno de Chile (25 de septiembre de 2009). Decreto N° 293, Establece estándares nacionales y criterios específicos para la calificación de los resultados educativos a que se

- refieren los artículos 9º y 10º de la Ley N° 20.248. Santiago de Chile: Diario Oficial de la República de Chile, 2009.
20. Gobierno de Chile (27 de Agosto 2011). Ley N° 20.529 de Sistema Nacional De Aseguramiento de la Calidad De La Educación Parvularia, Básica y Media y Su Fiscalización. Santiago de Chile: Diario Oficial de la República de Chile, 2011.
 21. González, P., Mizala, A. & Romaguera, P. (2002). Recursos diferenciados a la educación subvencionada en Chile. *Serie Economía*, 150, 1-42.
 22. Lora, E. (2007). La Reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa. En Lora E. (Ed.). *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 1-64). Bogotá, Colombia: publicación conjunta del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones.
 23. Marcel, M. & Raczynski, D. (2009). La asignatura pendiente. Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile. Santiago de Chile: Uqbar editores.
 24. MINEDUC (2015). Orientaciones técnicas para sostenedores y directivos escolares. Plan de Mejoramiento Educativo. Nuevo Enfoque a 4 años. Santiago de Chile: División de Educación General, MINEDUC.
 25. MINEDUC (2017). Plan de Mejoramiento Educativo 2017. Santiago de Chile: División de Educación General, MINEDUC.
 26. Mizala, A. & Romaguera, P. (2000). School performance and choice: the chilean experience. *The Journal of Human Resources*, 35(2), 392-417. doi: 10.2307/146331.
 27. Mizala, A. & Torche, F. (2013). ¿Logra la Subvención Escolar Preferencial igualar los resultados educativos? Santiago de Chile: Espacio Público.
 28. Navarro, J.C. (2007). Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas. En Lora, E. (Ed.). *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 433-474). Bogotá, Colombia: publicación conjunta del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones.
 29. OCDE (2004). Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Chile. Paris: OCDE.
 30. Parcerisa, L. & Falabella, A. (2017). La consolidación del Estado evaluador a través de políticas de rendición de cuentas: Trayectoria, producción y tensiones en el sistema educativo chileno. *Education Policy Analysis Archives*, 25(89). doi: 10.14507/epaa.25.3177.
 31. Portes, A. (1998). El neo-liberalismo y la sociología del desarrollo: tendencias emergentes y efectos inesperados. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 13, 9-53.
 32. Raczynski, D. (1995) Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena. En Vial, J., Raczynski, D. y Pizarro, C. (Eds.). *Políticas económicas y Sociales en el Chile Democrático* (pp. 217-255). Santiago de Chile: CIEPLAN.
 33. Raczynski, D., Muñoz, G., Weinstein, J. & Pascual, J. (2013). Subvención Escolar Preferencial (SEP) en Chile: un intento por equilibrar la Macro y Micro Política Escolar. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(2),164-193.
 34. Schwartzman, S. & Cox, C. (2009). Introducción. Las agendas pendientes de la educación. En Schwartzman, S. & Cox, C. (Eds.). *Políticas educativas y cohesión social en América Latina* (pp. 9-29). Santiago de Chile: Uqbar editores.
 35. Souto, M. (2016) Introducción. En Souto, M. (Coord.). *Transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre prácticas^[1] de SEP en América Latina* (pp. 8-17). Buenos Aires: IPEE-UNESCO.
 36. Valenzuela, J.P., Bellei, C. & De Los Ríos, D. (2013). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile. *Journal of Education Policy*, 29(2), 217-241. doi:10.1080/02680939.2013.806995.



37. Valenzuela, J. P., Allende, C., Gómez, G. & Trivelli, C. (2015). El efecto de la SEP en la reducción de la segregación socioeconómica del sistema escolar chileno. Primeros resultados. *Estudios de Política Educativa*, 1(2), 14–61.
38. Weinstein, J. & Villalobos, C. (2016). Chile: la experiencia de la Subvención Escolar Preferencial. En Souto, M. (Coord.). *Transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre prácticas [SEP] en América Latina* (pp. 58-100). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
39. Winkler, D. (2009). Financiamiento educacional en Latinoamérica. En Schwartzman S. & Cox, C. (Eds.). *Políticas educativas y cohesión social en América Latina* (pp. 33-56). Santiago de Chile: Uqbar editors.