

Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación

Preferential School Subsidy Act (SEP): Some Preliminary Results of its Implementation

^{1, 2}Juan Pablo Valenzuela, ²Gabriel Villarroel y ³Cristóbal Villalobos

¹Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), Chile

²Escuela de Economía, Universidad de Chile

³Centro de Políticas Comparadas en Educación (CPCE), Universidad Diego Portales, Chile

Resumen

El presente estudio entrega diversos resultados cuantitativos del impacto de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) en la calidad y equidad del sistema educativo chileno. Considerando la importante cantidad de recursos, los cambios en la estructura de financiamiento y las transformaciones en el proceso de mejora continua que ha generado, la SEP se considera una de las mayores reformas de las últimas décadas. Se entregan resultados de estudios preliminares de la SEP en tres áreas: la entrega de mayores oportunidades de elección a los alumnos vulnerables, la mejora de resultados académicos y la mayor integración del sistema. Los resultados muestran que, a pesar de ser una política bien orientada y con importantes logros, la SEP no puede considerarse el principal mecanismo para que las escuelas cierren las brechas de calidad, ya que ha generado limitados cambios en las posibilidades de elección de los alumnos vulnerables, un mejoramiento de los resultados académicos heterogéneo y de mayor impacto en las escuelas autónomas y una casi inexistente mejora en los niveles de segregación escolar. Todo esto lleva a plantear la necesidad de complementar esta reforma con una serie de políticas que se discuten en este artículo.

Palabras clave: Subvención Escolar Preferencial, calidad educativa, alumnos vulnerables

Correspondencia a:

Juan Pablo Valenzuela, Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), Universidad de Chile y Escuela de Economía, Universidad de Chile.

José Carrasco Tapia 75, Santiago, Chile.

Correo electrónico: jp.valenzuelab@gmail.com

Los autores agradecen los comentarios recibidos en el Seminario sobre Subvención Escolar Preferencial de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

© 2013 PEL, <http://www.pensamientoeducativo.org> - <http://www.pel.cl>

ISSN: 0719-0409 DDI: 203.262, Santiago, Chile
doi:10.7764/PEL.50.2.2013.7

Abstract

This study provides several quantitative results of the impact of the Preferential School Subsidy Act (SEP) in the quality and equity of the Chilean education system. Given the significant amount of resources, the changes in the financing structure and the transformations in the continuous improvement process that it has provided, the SEP is considered to be one of the major reforms of the last decades. The present study gives preliminary results of the SEP studies in three areas: The delivery of a greater choice to vulnerable students, the improvement of academic performance, and increased system integration. The results show that, despite being a well-targeted policy and attaining important achievements, the SEP can not be considered as the main mechanism for schools to close quality gaps, as it has generated limited changes in the choice of vulnerable students, an improvement in academic performance which has been heterogeneous and focused mainly in more autonomous schools and almost no improvement in the levels of school segregation. All this raises the need to complement this reform with a series of policies, which are discussed in the article.

Keywords: Preferential School Subsidy, education quality, vulnerable students

El sistema escolar chileno está en un intensivo proceso de reforma y cambio desde mediados de la década del 2000. Dichos cambios responden a que gran parte de la sociedad está insatisfecha con la educación de sus hijos e hijas, y especialmente con las diferenciadas oportunidades a las cuales estos pueden acceder según sus condiciones socioeconómicas y culturales de origen.

Sin embargo, tanto en pruebas nacionales como internacionales los estudiantes chilenos están mostrando mejorías en la calidad de sus aprendizajes de lectura. Adicionalmente, durante los últimos años se ha experimentado una importante reducción de la brecha en resultados académicos entre estudiantes de diferente nivel socioeconómico, aun cuando dicho mejoramiento no se presenta en el subsector de matemática, que mantiene una brecha considerablemente mayor respecto de países de similar nivel de desarrollo o con promedios similares a los obtenidos por los países de la OCDE (OCDE, 2010).

En este contexto, la aprobación de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP) a comienzos de 2008 se perfila como la principal reforma destinada a lograr un alto nivel de equidad en los aprendizajes de los estudiantes más vulnerables. La novedad de la Ley SEP es que no solo corrige un sistema de financiamiento que era neutro respecto de las condiciones socioeconómicas de las familias de los estudiantes (incorporando un considerable monto de recursos adicionales al sistema escolar subvencionado, con un presupuesto superior a los 320 000 millones de pesos para el año 2012), sino que también desarrolla un nuevo modelo de gestión institucional de mejoramiento educativo, en el cual se transfiere la responsabilidad de diseñar e implementar estrategias de mejoramiento pedagógico y de gestión a sostenedores, equipos directivos y docentes de las escuelas, mientras que el nivel central construye las condiciones técnicas financieras y de apoyo para avanzar en un mejor desempeño de los aprendizajes alcanzados por los estudiantes vulnerables (Weinstein, Fuenzalida y Muñoz, 2010).

Ahora bien, es importante destacar que la reforma introducida supera con creces el componente financiero, aun cuando este está en el centro de su diseño —ya que modifica sustantivamente los aportes del Estado para el tercio más vulnerable de los estudiantes—, y además busca generar procesos de mejoramiento en las escuelas que educan a estos estudiantes. Sin embargo, las expectativas con respecto a este punto deberían ser acotadas, pues la evidencia internacional y nacional indica que los mayores recursos financieros, incluso cuando son cuantiosos, no garantizan un mejoramiento en el desempeño educativo¹ (Barber & Mourshed, 2008; Hanushek, 2006; OCDE, 2010), siendo clave para lograr estas transformaciones el diseño institucional del sistema escolar, la generación de capacidades en las escuelas y la calidad de los equipos directivos y docentes.

Dada las altas expectativas que ha generado la reforma en todos los actores educativos, la amplia cobertura que tiene (puesto que participa más del 70% de los establecimientos del país), los enormes

¹ Para el caso chileno, véase el efecto nulo del financiamiento compartido en Mizala y Torche (2012) o el mínimo efecto de la jornada escolar completa (Arzola, 2011).

recursos involucrados en el programa y el contexto político y social en que se encuentra Chile (donde se demanda un nuevo pacto social para la educación escolar y superior), durante los últimos años se ha desarrollado una intensa agenda de investigación acerca de diversos aspectos de la implementación de esta reforma, lo que ha permitido realizar una evaluación y monitoreo de la SEP (Contraloría General de la República, 2012; Raczynski, Muñoz, Weinstein y Pascual, 2013; Romaguera y Gallegos, 2010; Weinstein et al., 2010) y generar un debate informado acerca de los alcances y necesidades de ajuste en este proceso.

A su vez, los resultados SIMCE de 4° básico en los últimos años muestran un importante incremento en los puntajes de lectura en 2010 y matemática en 2011, lo que ha implicado que no solo las autoridades ministeriales, sino también diversos académicos y diseñadores de políticas educacionales, señalen que ya es posible observar los efectos de la implementación de la Subvención Escolar Preferencial en los colegios participantes de dicha política. En la Figura 1 se aprecia que entre 2007 (antes de iniciarse la reforma) y 2010 las escuelas han incrementado entre 13 y 19 puntos su promedio en la prueba SIMCE de lectura en todos los grupos socioeconómicos (GSE) de escuelas, con excepción de aquellas del GSE alto. Este incremento también se observa en las escuelas de GSE medio-alto, muy pocas de las cuales participan de la Ley SEP. Por otra parte, el mejoramiento en matemática en el mismo grupo de escuelas y durante el mismo período es bastante más reducido (entre 4 y 9 puntos), lo que muestra que el mejor desempeño de las escuelas chilenas podría estar asociado a otros factores o a impactos parciales de la reforma.

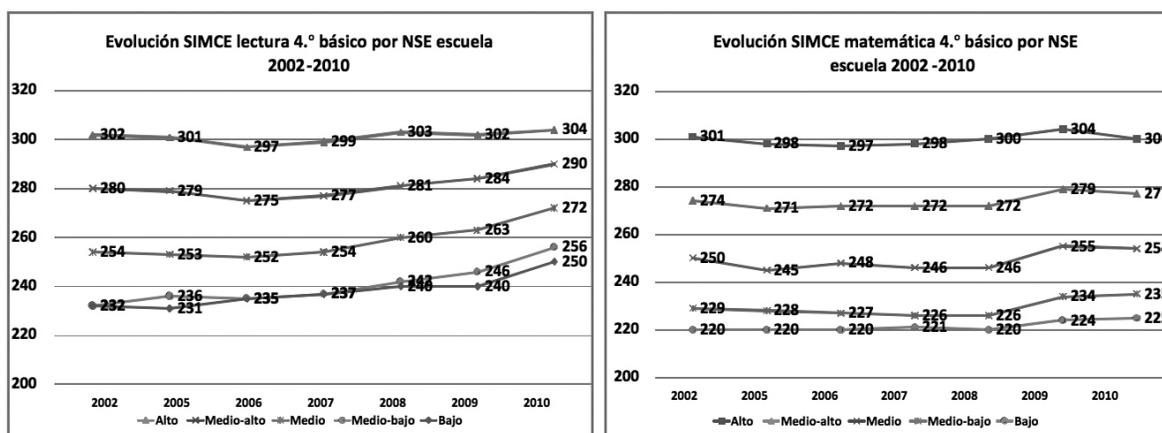


Figura 1. Evolución de puntajes SIMCE 4° básico 2002-2010 por escuelas según su NSE.

Con esta motivación, el presente artículo pretende describir un conjunto de estudios cuantitativos recientes que dan cuenta de una serie de resultados preliminares relacionados con la implementación de la Ley SEP. Al mismo tiempo, se describe la experiencia de financiamiento diferenciado del sistema escolar holandés, que tiene varias similitudes con el chileno y de cuyos resultados podemos obtener valiosas lecciones. Asimismo, el trabajo concluye con una reflexión sobre las expectativas que se deben tener sobre el impacto de la Subvención Escolar Preferencial en el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes de los estudiantes vulnerables y con un conjunto de propuestas para potenciar dicho objetivo a partir de la evidencia internacional y nacional.

Revisión de la literatura

La experiencia internacional de sistemas de financiamiento diferenciado por estudiante: el caso holandés

Los sistemas compensatorios generalizados que entregan aportes monetarios de manera diferenciada a los establecimientos de acuerdo a las condiciones de vulnerabilidad de los estudiantes están presentes en diversos sistemas escolares: Inglaterra, Nueva Zelanda y la provincia de Ontario, en Canadá, entre otros. Sin embargo, considerando la reciente investigación sobre el sistema holandés (Ladd & Fiske, 2009) y la similitud de algunas de sus características con el sistema chileno, merece la pena analizar este valioso antecedente.

Desde 1985 en las escuelas básicas de Holanda, que atienden estudiantes de 4 a 12 años de edad, se implementa un sistema de financiamiento diferenciado por estudiante (*Weighted Student Funding* [WSF]), que contempla diferentes variables para determinar su monto y le da una amplia libertad al establecimiento para usar el dinero entregado. El principal objetivo de dicho programa es generar una mayor igualdad en las oportunidades educativas que entregan las escuelas a todos los estudiantes, lo cual se traduce en la búsqueda de mecanismos para cerrar brechas entre las escuelas más que para concentrar el uso de los recursos adicionales entre los estudiantes vulnerables al interior del establecimiento. Este programa tampoco pretende reducir los niveles de segregación socioeconómica o de habilidades académicas entre los establecimientos, aunque sí tiene como objetivo erradicar las diferencias entre los resultados de estudiantes con una determinada característica en el sistema escolar (Ladd & Fiske, 2009, pp. 6-9). De hecho, su implementación durante los últimos veinte años no ha impedido que sistemáticamente se haya incrementado la segregación social en las escuelas holandesas, especialmente en sus principales ciudades (Ladd, Fiske, & Ruijs, 2009).

Los montos provenientes del WSF corresponden a un 25% adicional de recursos para estudiantes cuyos padres son holandeses, pero que tienen un bajo nivel de escolaridad, y un 90% adicional para hijos de inmigrantes desaventajados. Los establecimientos destinan en su mayoría estos recursos adicionales a contratar un mayor número de docentes y de personal de apoyo por estudiante. Una característica de esta política es que los aportes adicionales se entregan a las escuelas solo cuando el total de estudiantes vulnerables equivalentes supera el 9% de su matrícula². La evaluación de los resultados obtenidos por el WSF entre 2003 y 2007 revela que no se ha cumplido el objetivo de cerrar las brechas promedio de desempeño académico entre escuelas con diferentes niveles de concentración de estudiantes vulnerables, aunque sí se observa que entre 1994 y 2004 se redujeron las brechas en los resultados promedio entre estudiantes de padres inmigrantes y los hijos de holandeses al menos con la educación secundaria completa.

Finalmente, Ladd y Fiske (2009) plantean dos importantes reflexiones sobre los resultados de la evaluación del programa WSF en Holanda. La primera es que es posible que el programa no logre reducir las brechas entre las escuelas con diversos niveles de concentración de estudiantes vulnerables debido a que no es suficiente contar solo con mayores recursos financieros para las escuelas, ya que estas presentan mayores dificultades para contar regularmente con docentes de calidad y tener directivos estables. Junto con esto, los autores relevan que las autoridades holandesas tienen claro que las escuelas no pueden ser las únicas responsables por el desarrollo de los niños y por el mejoramiento de sus oportunidades, por lo que la política financiera es complementada con un alto nivel de inversión en programas de educación preescolar y de adquisición de habilidades de lenguaje y en un sistema de salud fuerte que monitorea sistemáticamente las condiciones de cada niño en primaria.

Principales características de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP)

El 1 de febrero de 2008 se publicó en el Diario Oficial del país la Ley de Subvención Escolar Preferencial, que contiene dos objetivos explícitamente declarados: a) introducir modificaciones al subsidio a la demanda, asignando más recursos por subvención a los estudiantes más vulnerables, y b) establecer compromisos para los actores educativos con el fin de mejorar la calidad de la enseñanza (Mineduc, 2008, pp. 2-3). Además, autoridades gubernamentales como el presidente de la república y el Ministerio de Educación han indicado que esta ley también tiene como objetivo fundamental ofrecer igualdad de oportunidades para todos los estudiantes del país (Mineduc, 2008), dando relevancia así al posible impacto en la equidad educativa que estaría detrás de la SEP (Raczynski et al., 2013).

Si bien el proyecto de ley original contemplaba que la SEP sería de implementación universal, luego del proceso de negociación parlamentaria esta se definió como voluntaria (Congreso Nacional, 2008). Por ello, para participar del programa es necesario que el sostenedor del establecimiento firme un Convenio de Igualdad de Oportunidades con el Ministerio de Educación, en virtud del cual se compromete a desarrollar un Plan de Mejoramiento Educativo (PME), obtener una mejora en los resultados de pruebas

² El sistema fue modificado en 2006 eliminando la condición de migrante como criterio e incluyendo la entrega de un 30% adicional de recursos para estudiantes cuyos padres tienen un bajo nivel de escolaridad y un 120% para aquellos con padres de muy baja escolaridad (la mayor parte inmigrantes) e iniciando un proceso gradual de cambio desde un financiamiento directo a los costos de los docentes hacia otro de transferencia general a los sostenedores para que realicen los pagos de los costos de personal.

estandarizadas, no seleccionar estudiantes y no realizar cobros a las familias de los estudiantes prioritarios (financiamiento compartido). La calidad de alumno prioritario será determinada anualmente por el Ministerio de Educación, considerando factores como su pertenencia al Sistema de Protección Social Chile Solidario, su pertenencia al tercio más vulnerable según la Ficha de Protección Social o estar clasificado en el tramo A de salud, entre otras condiciones.³

Luego de firmado el convenio, el Mineduc clasifica a las escuelas según resultados SIMCE (70%) e indicadores adicionales (30%) en tres categorías: autónomas, emergentes y en recuperación. Los establecimientos autónomos son aquellos que tienen una mejor evaluación y, por ende, tienen mayor libertad para administrar sus recursos y construir sus PME. En contraste, las escuelas en recuperación tienen un alto condicionamiento de sus acciones, debiendo, por ejemplo, ser aprobado su PME por el Mineduc previamente a su implementación.

En cuanto a los montos financieros, la SEP otorga un aumento de 60% a la subvención regular promedio por cada alumno prioritario matriculado entre prekindergarten y 6° básico, y dos tercios de este monto para aquellos que lo hacen entre 7° básico y 4° medio (Raczynski et al., 2013), a lo que se suma un monto adicional según el porcentaje de concentración de alumnos prioritarios que tenga la escuela⁴. Según datos del Ministerio de Educación, esto implica que el Estado ha invertido más de 720.000 millones de pesos del año 2012 en los cuatro primeros años de implementación de la SEP (MINEDUC, 2012), lo que constituye una de las intervenciones educativas más cuantiosas y relevantes de las últimas décadas (Treviño, Órdenes y Treviño, 2009, p. 2).

Resultados: análisis cuantitativos del proceso de implementación de la SEP

A continuación se presentan algunos resultados del proceso de implementación de la Subvención Escolar Preferencial. Considerando la multiplicidad de objetivos de esta reforma, se pretende responder a tres preguntas centrales: a) ¿proporciona la ley SEP mayores oportunidades de elección para los estudiantes vulnerables?; b) ¿ha generado la implementación de la SEP mejores resultados académicos?; y c) ¿ha propiciado la SEP producido una mayor integración social en el sistema escolar chileno?

Ley SEP: ¿más oportunidades de elección para los estudiantes vulnerables?

Para responder a esta pregunta, Acevedo y Valenzuela (2011)⁵ proponen una simulación teórica del comportamiento de los sostenedores de escuelas municipales y particulares subvencionadas frente a la implementación de la Ley SEP. Siguiendo el trabajo de Epple y Romano (1998, 2002) y Auguste y Valenzuela (2003), anticipan que en un contexto donde las escuelas públicas no pueden seleccionar a los estudiantes ni cobrar aportes financieros a las familias (financiamiento compartido) y donde es voluntaria la participación del sostenedor en la Ley SEP, el conjunto de los establecimientos firmarán el convenio de participación en la Ley SEP. Sin embargo, ello no provocaría una ampliación de las alternativas de elección educativa para los estudiantes vulnerables, ya que estas opciones ya existían antes de la implementación de la reforma.

Al contrario, los sostenedores particulares subvencionados tendrían un comportamiento más heterogéneo en su respuesta a la firma del convenio de participación, la cual estaría directamente vinculada con la relación entre el valor de la SEP por estudiante vulnerable, el costo marginal de aceptar a este grupo de estudiantes —el cual incluye los efectos asociados a un menor *efecto par* sobre el conjunto de estudiantes no vulnerables—, el rango anterior a la reforma de financiamiento compartido (FC) en que se encontraba el establecimiento⁶ y el costo fijo de participar en el programa. En este sentido, es posible anticipar que las escuelas particulares subvencionadas gratuitas y con FC por debajo del valor de la SEP

³ Para un detalle de la clasificación de estudiantes prioritarios, ver Congreso Nacional (2008), especialmente pp. 1237-1239.

⁴ En el año 2011 se realizaron dos importantes modificaciones en los montos de la SEP, aumentando tanto el monto por concentración como el monto de la subvención por alumno prioritario.

⁵ Otros autores han llegado a conclusiones similares a las de este trabajo, donde destaca el reciente estudio de Elacqua y Santos (2013b).

⁶ Existe una alta heterogeneidad en los montos cobrados a las familias antes de la introducción de la SEP. Alrededor del 40% de esas escuelas eran gratuitas o tienen un FC promedio mensual inferior a los 5000 pesos.

firmarán el convenio de participación, mientras que aquellas con FC en el rango del valor de la SEP o sobre esta no lo firmarán, puesto que de hacerlo tenderían a perder a sus estudiantes de mayor NSE y habilidad. Por su parte, las escuelas particulares subvencionadas muy pequeñas o con escasos estudiantes prioritarios tampoco tendrían incentivos para firmar el convenio SEP, debido a los altos costos fijos que le podría generar la iniciativa frente a los escasos recursos adicionales que recibirían.

En síntesis, se anticipa que las escuelas públicas debiesen continuar perdiendo estudiantes — especialmente los más vulnerables— y que la rapidez de la pérdida de esta matrícula se dará en función del monto de la SEP por estudiante prioritario. Así, mientras mayor sea el monto, mayor será la pérdida, y posiblemente ello sea acompañado por la entrada de nuevos establecimientos particulares subvencionados en sectores de alta concentración de población vulnerable.

Ahora bien, al analizar la situación de los establecimientos municipales y particulares subvencionados que imparten educación entre 1° y 4° básico respecto de la firma del convenio con Mineduc al año 2010⁷, se aprecia que casi la totalidad de los colegios municipales (97,8%) firmó el convenio con el Ministerio de Educación, los cuales representaban el 99% de la matrícula sujeta al potencial beneficio. Sin embargo, en el sector particular subvencionado se observa una situación heterogénea, donde el 43,9% de los establecimientos —que representaban un porcentaje similar de la matrícula entre pre kínder y 4° básico— no había firmado el convenio al concluir el año 2010.

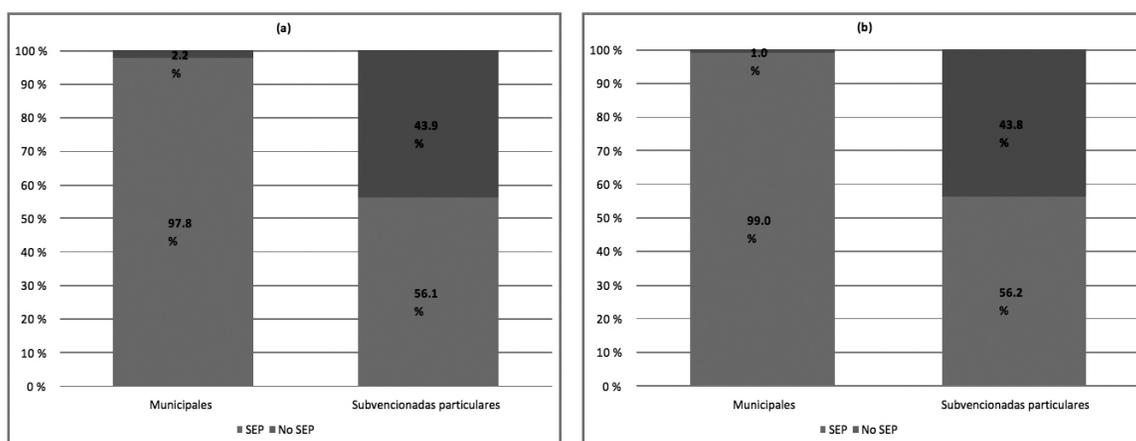


Figura 2. Distribución de escuelas (a) y estudiantes (b) en SEP 2010, según dependencia institucional. Fuente: Acevedo y Valenzuela (2011).

Las figuras 3 y 4 describen algunas de las características relevantes de los colegios particulares subvencionados que firman y no firman el convenio de participación de la Ley SEP, donde sobresale que gran parte de las escuelas gratuitas y de bajo monto promedio en el cobro de financiamiento compartido⁸ participaban del programa. Sin embargo, aquellas escuelas que cobran en promedio por sobre los 9385 pesos mensuales mayoritariamente no habían firmado el convenio hacia 2010, situación que alcanzaba a más del 80% de los establecimientos que cobraban montos promedio mensuales superiores a 16 000 pesos, lo que demuestra que el alto valor de la SEP no fue suficiente para atraer a una parte importante de los establecimientos con FC. Un resultado similar y probablemente altamente correlacionado se observa al analizar el nivel de vulnerabilidad del establecimiento, medido a través del Índice IVE-SINAE elaborado anualmente por la Junaeb.

⁷ Elacqua y Santos (2013b) realizan un análisis sobre la firma de convenios para el año 2008 y Romaguera y Gallegos (2010) describen detalladamente la evolución de las escuelas que firman el convenio en 2008, 2009 y 2010.

⁸ El quintil 1 de cobro de FC es por un monto promedio de hasta \$4.800 mensuales, el quintil 2 es hasta \$9.385; el quintil 3 hasta \$15.990; el quintil 4 hasta \$27.088 y el quintil 5 hasta \$70.800.

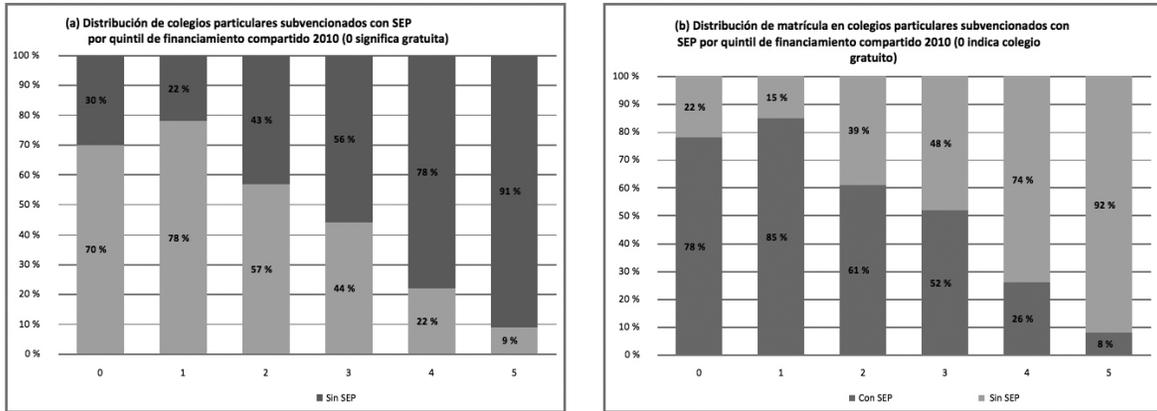


Figura 3. Distribución de escuelas (a) y estudiantes (b) de colegios particulares subvencionados en SEP 2010, según monto de financiamiento compartido. Grupo 0 son colegios gratuitos; grupo 1: 1,58-4961 pesos; grupo 2: 4970-9385 pesos, grupo 3: 9398-15 991 pesos, grupo 4: 16 018-27 088 pesos y grupo 5: 27 270-70 815 pesos. Fuente: Acevedo y Valenzuela (2011).

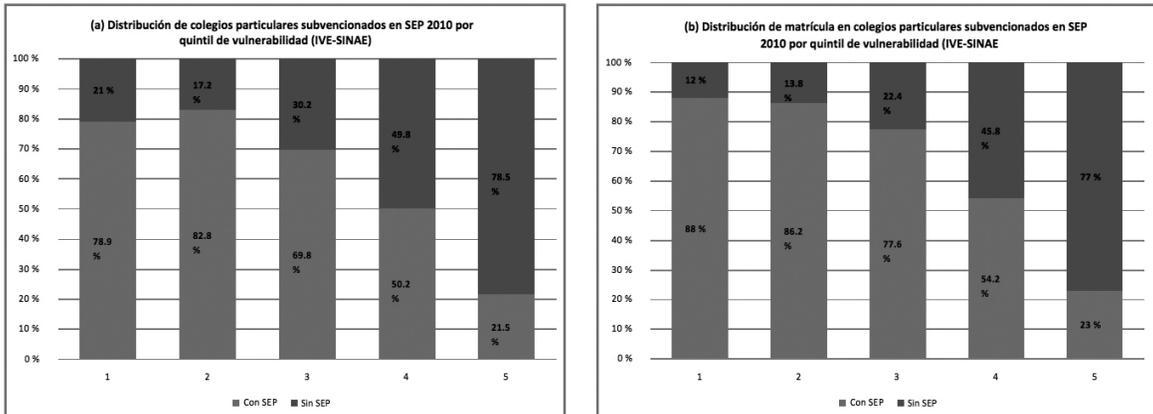


Figura 4. Distribución de escuelas (a) y estudiantes (b) de colegios particulares subvencionados en SEP 2010, según Índice de Vulnerabilidad (IVE-SINAE). Fuente: Acevedo y Valenzuela (2011).

Por lo demás, se comprueba la coherencia de los resultados del modelo teórico por medio de una estimación *probit* respecto de la decisión de firmar o no el convenio de participación hacia el año 2010. Las especificaciones alternativas revelan que el mayor monto del financiamiento compartido es una variable crítica para participar en el programa. Además, las escuelas pequeñas presentan una menor probabilidad de firmar el convenio, lo cual se condice con la relación entre costos fijos y los potenciales recursos adicionales que podrían obtener dichos establecimientos. Por otra parte, a mayor vulnerabilidad del colegio —mayor valor en el índice IVE-SINAE— mayor probabilidad de participación en el programa. Es interesante notar que luego de controlar por las variables descritas previamente, la efectividad académica alcanzada por el establecimiento en los aprendizajes de los estudiantes—medida por los resultados SIMCE promedio 2005-2009 en 4º básico— no afecta a la decisión de participar o no en el programa.

Tabla 1
Efectos marginales de la estimación probit sobre decisión de participar en Ley SEP 2010

Variables	Especificación del modelo								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Escuela part. subv. ^a	-,216** (,012)	-,218** (,013)	-,204** (,013)	-,206** (,013)	-,201** (,013)	-,204** (,013)	-,205** (,013)	-,202** (,013)	-,202** (,013)
Selección por habilidad ^a	-,015* (,006)		-,010 (,008)	-,016† (,009)	-,012 (,008)	-,010 (,008)	-,009 (,008)	-,013 (,008)	-,013 (,008)
Selección por NSE ^a	-,012* (,006)		-,005 (,007)	-,002** (,007)	-,003 (,007)	-,004 (,007)	-,004 (,007)	-,003** (,007)	-,003** (,007)
Selección por religión ^a	,020** (,004)		,023** (,007)	,020* (,009)	,021** (,007)	,023** (,007)	,023** (,007)	,021** (,007)	,021** (,007)
Rango FC 1 ^a		-,048** (,014)	-,015 (,010)	-,018 (,012)	-,015 (,011)	-,014 (,010)	-,014 (,010)	-,015 (,011)	-,015 (,011)
Rango FC 2 ^a		-,15** (,031)	-,084** (,023)	-,097** (,026)	-,083** (,023)	-,083** (,023)	-,081** (,023)	-,085** (,024)	-,085** (,024)
Rango FC 3 ^a		-,440** (,041)	-,203** (,039)	-,219** (,043)	-,196** (,039)	-,201** (,040)	-,198** (,040)	-,201** (,042)	-,201** (,042)
Rango FC 4 ^a		-,684** (,039)	-,351** (,059)	-,348** (,062)	-,336** (,061)	-,348** (,059)	-,343** (,059)	-,343** (,064)	-,343** (,064)
Escuela rural ^a	-,018** (,008)		-,019† (,010)	-,007 (,011)	-,022* (,011)	-,019† (,010)	-,019† (,010)	-,022* (,011)	-,022* (,011)
Tamaño esc. < 20 ^a	-,289** (,053)		-,232** (,046)		-,186* (,072)	-,235** (,047)	-,239** (,047)	-,186** (,072)	-,186** (,072)
Tamaño esc. 21- 50 ^a	-,099** (,025)		-,074** (,024)		-,053† (,029)	-,075** (,025)	-,077** (,025)	-,053* (,029)	-,053* (,029)
Tamaño esc. 51 -100 ^a	-,029** (,011)		-,019† (,012)		-,007** (,012)	-,020† (,012)	-,021† (,012)	-,007 (,012)	-,007 (,012)
IVE	,003** (,000)		,002** (,000)						
Est. prioritarios 0-10 ^a				-,185** (,062)	-,028 (,038)			-,026 (,038)	-,026 (,038)
Est. prioritarios 11-30 ^a				-,096** (,024)	-,024 (,022)			-,023 (,022)	-,023 (,022)
Est. prioritarios 31-50 ^a				-,034* (,014)	-,016 (,014)			-,015 (,014)	-,015 (,014)
Est. prioritarios 51-100 ^a				-,025** (,009)	-,020* (,009)			-,020* (,009)	-,020* (,009)
Dummy tiene ed. media ^a								,003 (,007)	
Tipo x ed. media ^a									,003 (,007)
Ptje. SIMCE lectura						-,0001 (,0002)			
Ptje. SIMCE mat.							-,0001 (,0002)		
Controles regionales ‡	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si		
N	5.828	5.828	5.828	5.828	5.828	5.828	5.828	5.828	5.828
Pseudo R ²	0,48	0,49	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51	0,51

Nota: errores estándares robustos en paréntesis, los cuales fueron calculados según White (1980) y método Delta. Variables dependientes: si la escuela es particular subvencionada o municipal; si la escuela selecciona estudiantes por habilidad académica, nivel socioeconómico o religión; según rango de financiamiento compartido, con rango 1: 1,58-9385 pesos; rango 2: 9398-15 990 pesos, rango 3: 16 018-27 088 pesos, rango 4: 27 270-70 800 pesos. Categoría sin financiamiento compartido es de control. *Tamaño de la escuela* se refiere al número de estudiantes matriculado en preescolar y 1° a 4° básico; el IVE es el índice de vulnerabilidad social de la escuela, con rangos de entre 0 y 100, donde un mayor valor implica mayor vulnerabilidad; *estudiantes prioritarios* da cuenta del número de alumnos sujetos a recibir SEP entre prekinder y 4.º básico; tener educación media implica que la escuela también ofrece ese nivel escolar; *SIMCE lectura* y *matemática* es el promedio del colegio en dicha prueba para 4.º básico en 2007. ‡ Regiones II-XV. ** < 1 % nivel de significancia, * < 5 % nivel de significancia, † < 10 % nivel de significancia. ^a indica cambio discreto de una variable *dummy* de 0 a 1.

Finalmente, los colegios particulares subvencionados presentan en todas las especificaciones un 20% menos de probabilidad de participar en el programa, lo cual podría explicarse parcialmente por la necesidad de brindar más información a este grupo de sostenedores acerca de los alcances de la firma del convenio —lo cual podría implicar que en los años siguientes se podría sumar un mayor porcentaje de estos establecimientos a la reforma—. Sin embargo, ello no es conclusivo, pues también podría estar vinculado a variables no observables de este subgrupo de establecimientos.

En síntesis, la participación de las escuelas con aporte público en la ley SEP fue diferenciada. Mientras en las escuelas públicas la participación fue casi universal, en las particulares subvencionadas se marginaron aquellos establecimientos con mayores cobros de financiamiento compartido, lo que refleja una conducta estratégica que conlleva restricciones en las oportunidades de elección de los estudiantes más vulnerables, especialmente respecto de aquellas escuelas con mejores condiciones socioeconómicas y, por ende, de mejores promedios en las evaluaciones estandarizadas nacionales.

Implementación de la Ley SEP: ¿mejores resultados en la calidad escolar a los tres años de su inicio?

Desde la entrega de los resultados de la prueba SIMCE de 4º básico del año 2010 se ha generado una enorme expectativa en cuanto a que el incremento sostenido en el subsector de lectura se explica por la implementación de la ley SEP, situación que se amplió al subsector de matemáticas al entregar los resultados del SIMCE del año 2011.

En el trabajo de Villarroel (2012) se intenta indagar si efectivamente la SEP está correlacionada con la trayectoria de los resultados en el subsector de lectura, analizando para ello los resultados a nivel de los establecimientos entre el período previo a la reforma (2007) y los resultados del año 2010, es decir, tres años después de iniciada esta. La implementación de diversas metodologías semiparamétricas de evaluación de programas no permite utilizar en el estudio los establecimientos municipales, puesto que prácticamente la totalidad de ellos está participando del programa desde el inicio, en el año 2008, lo que impide definir un grupo de control para estimar el efecto promedio del mismo.

Sin embargo, la heterogeneidad en el tratamiento entre las escuelas particulares subvencionadas posibilita la identificación del impacto del programa entre escuelas tratadas y otras relativamente similares que hacia el año 2010 aún no participaban del programa. La modalidad base para estimar el efecto promedio de participar en el programa es el estimador de diferencia en diferencia basado en un *matching* de las escuelas tratadas con aquellas que no lo han sido y que sirven de grupo de control. La selección de las escuelas de control se basa en características observables antes del tratamiento y que se vinculan a la participación en el programa.⁹ Finalmente, mediante el criterio de *vecino más cercano* se selecciona a los enésimos «clones» de cada establecimiento tratado, permitiendo que una escuela no tratada pueda ser utilizada como control para más de una escuela que ha recibido el programa.

Dado que es posible que el mismo tratamiento haya modificado la composición de los estudiantes de los establecimientos tratados y de control y, de esa forma, sesgado los criterios de estimación del efecto de la política, se incluyen variables de control a nivel del establecimiento para los años 2007 y 2010 de las principales características que afectan al desempeño educativo, tales como el promedio de la escolaridad de las madres y de los padres de los estudiantes, el promedio de libros en las familias de los compañeros de colegio y del promedio del ingreso —todos *proxies* del *efecto par* a nivel del establecimiento—; la situación urbana del colegio; si este también ofrece educación media; la aplicación de mecanismos de selección de las familias por parte de los establecimientos (Contreras, Sepúlveda, & Bustos, 2010); el porcentaje de estudiantes de sexo masculino sobre el total y *dummies* regionales que controlen por condiciones territoriales no observables. Con el fin de reducir sesgos en la estimación del programa relacionados con errores no aleatorios, generalmente presentes en establecimientos donde un reducido número de estudiantes rinden la prueba anualmente (Kane & Staiger, 2002), se consideran solo los establecimientos donde al menos 15 estudiantes rinden la prueba anualmente.

⁹ Las características utilizadas de las escuelas para el año 2007 fueron su ubicación geográfica, los mecanismos de selectividad, los niveles de financiamiento compartido, el tamaño de su matrícula, la concentración de alumnos vulnerables, las características socioeconómicas de los padres de los alumnos, la concentración de hombres en el colegio y si se ofrece educación media.

Los resultados del efecto estimado dan cuenta de efectos de entre 3 y 5 puntos para lenguaje y matemática (véase la Tabla 2). Sin embargo, dado que los colegios participantes en la ley SEP llevan diferentes años desde el inicio del tratamiento, este efecto diferenciado debiese considerarse en la evaluación, para lo cual se incluyen tres *dummies* que dan cuenta de si la escuela tiene 1, 2 o 3 años desde la aprobación del PME, dejando como control aquellas escuelas que aún no lo han aprobado, las cuales interactúan con la condición de tratamiento (escuela SEP y año 2010). Por otra parte, dado que las escuelas SEP presentan diversos rangos de concentración de estudiantes prioritarios, es indispensable controlar por esta condición. Ello se resuelve distribuyendo las escuelas en quintiles de acuerdo con el grado de concentración de estudiantes prioritarios, de tal forma que la especificación para evaluar el impacto incluya 4 *dummies* de estos quintiles (dejando como control el quintil 5: el 20% de escuelas con menor porcentaje de estudiantes prioritarios), así como la interacción de estos quintiles por la condición de tratamiento, donde los coeficientes de estas últimas variables corresponden al impacto diferenciado de la ley SEP según la concentración de los estudiantes más vulnerables.

Los resultados entregados en la Tabla 2 dan cuenta de una alta heterogeneidad en la correlación del programa a nivel de escuela. Por una parte, solo las escuelas que en el 2010 habían completado 3 años desde la firma del PME, todas ellas escuelas autónomas,¹⁰ logaban un resultado positivo por el tratamiento de la ley SEP: entre 1,6 y 10,5 puntos en lectura y entre 8,1 y 13,7 puntos en matemática. El segundo grupo que experimenta un resultado positivo a nivel de escuela en el año 2010 son aquellas que concentran un alto porcentaje de estudiantes prioritarios, es decir, que están en el quintil de mayor concentración (sobre el 60% de su matrícula). Para este grupo de escuelas, el haber participado en el programa SEP conlleva alrededor de 3 puntos adicionales en lectura y un resultado similar en matemática. Sin embargo, para la mayor parte de las escuelas particulares subvencionadas que participan del programa aún no se puede observar un mejoramiento en los aprendizajes de los estudiantes vinculado directamente con esta condición. Asimismo, se observa que la mayor parte del mejoramiento en el subsector de lectura entre 2007-2010 es generalizado entre las escuelas, cuya explicación supera los alcances de esta investigación, aunque es posible levantar la hipótesis optimista según la cual el desarrollo de una institucionalidad que regula el mejoramiento, financia y apoya estrategias para alcanzarlo y genera una cultura de mayor responsabilidad y transparencia podría estar contribuyendo al mejoramiento generalizado del desempeño educativo, siendo más factible iniciar el cambio en el subsector de lectura que de matemática.

¹⁰ Los establecimientos clasificados como autónomos son aquellos que han obtenido sistemáticamente buenos resultados en las pruebas SIMCE.

Tabla 2

Estimación mediante diferencia en diferencia a nivel del establecimiento según intensidad del tratamiento para lectura y matemática en establecimientos particulares subvencionados de 4° básico (años 2007 y 2010)

Impacto de la Ley SEP por escuela según quintiles de proporción de alumnos prioritarios y años en el programa - SIMCE lectura

	<i>1 año con PME</i>	<i>2 años con PME</i>	<i>3 años con PME</i>
Modelos	Efecto total	Efecto total	Efecto total
Especificación			
(1) Efectos no diferenciados	3,5***	3,5***	3,5***
Solo diferenciados por año de PME	- 1,8	- 0,6	5,4**
Diferencias por año de PME u concentración de alumnos prioritarios	Suma	Suma	Suma
Q I	2,9***	3,7***	10,5***
Q II	- 0,4	0,4*	7,2***
Q III	- 2,8**	- 2,1	4,7**
Q IV	- 6,0***	- 5,2**	1,6

Impacto de la ley SEP por escuela según quintiles de proporción de prioritarios y años en el programa - SIMCE matemática

	<i>1 año con PME</i>	<i>2 años con PME</i>	<i>3 años con PME</i>
Modelos	Efecto total	Efecto total	Efecto total
Efectos no diferenciados	5,3***	5,3***	5,3***
Solo diferenciados por año de PME	- 0,4	- 0,3	9,2***
Diferencias por año de PME y concentración de alumnos prioritarios	Efecto total	Efecto total	Efecto total
Q I	3,7**	3,4**	13,7***
Q II	0,2	0,0	10,2**
Q III	- 1,7	- 2,0	8,3**
Q IV	- 1,9	- 2,1	8,1**

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1

La significancia de la suma de los coeficientes corresponde a un test de Wald que comprueba que la suma de los respectivos coeficientes sea igual a 0.

La significancia de la suma de los coeficientes corresponde a un test de Wald que comprueba que la suma de los respectivos coeficientes sea igual a 0.

Es interesante notar que entre los colegios que presentan un impacto positivo de la implementación de la ley SEP, el efecto muestra una tendencia sobre lenguaje y matemática bastante simétrica a nivel de los establecimientos, aunque de una mayor magnitud en matemática que en lectura, situación contraria a lo que sucede en la evolución de los resultados generalizados para todas las escuelas, donde solo se observa una trayectoria positiva y significativa en el subsector de lectura. Esto revelaría que el mejoramiento escolar asociado a la Ley SEP tiene una condición sistémica e integral, aunque no generalizada y con una elevada heterogeneidad.¹¹

Por otra parte, al considerar la elevada heterogeneidad de los resultados al nivel de los establecimientos, es necesario determinar si esta se refleja en forma diferenciada entre los estudiantes que presentan las condiciones de prioritario y no prioritario, lo cual podría reflejar con mayor precisión el impacto del programa. Para ello, se consideran los efectos individuales de la ley SEP entre los estudiantes que asisten a los establecimientos tratados y de control utilizados en la estimación anterior. Sin embargo, dados los cambios de establecimiento que pueden haber experimentado los estudiantes considerados en este modelo a partir de la implementación de la Ley SEP, los resultados estimados deben considerarse solo efectos de correlación y no de causalidad.

Tabla 3
Estimación mediante diferencia en diferencia a nivel del establecimiento y del estudiante según intensidad del tratamiento para lectura y matemática en establecimientos particulares subvencionados de 4° Básico (años 2007 y 2010) —Solo se presentan efectos individuales^a—

Variables	SIMCE lectura	SIMCE matemática
Efectos a nivel de alumno prioritario		
Est. prioritario* trat.	0,9 (1,62)	- 1,7 (1,85)
Est. prioritario en esc. 1 año PME* trat.	-2,1 (1,97)	1,2 (2,29)
Est. prioritario en esc. 2 años PME* trat.	- 3,0 (1,84)	- 0,6 (2,09)
Est. prioritario en esc. 3 años PME* trat.	0,7 (1,78)	2,6 (2,11)
N de estudiantes	112 184	112 184
R2	0,120	0,118

Errores estándares corregidos por *clustering* por RBD de escuela en paréntesis. *** < 0,01; ** < 0,05 y * < 0,10

Estudiante prioritario es 1 para los que cumplen dicha condición; *tratamiento* corresponde a las escuelas que participan de la ley SEP; y tres *dummies* correspondientes a los años desde la aprobación del Programa de Mejoramiento Educativo.

Las estimaciones incluyen controles adicionales a nivel del establecimiento: rural; *dummies* regionales; si ofrece educación media; *dummies* en función de si realiza selección por habilidades cognitivas, ingresos y/u orientación religiosa; monto de cobro mensual promedio por financiamiento compartido; quintil de concentración; promedio de educación de la madre; promedio de educación de los padres; promedio de ingresos del hogar; y promedio de libros en el hogar de las familias. A nivel del estudiante controla por género; educación de la madre; educación del padre; ingresos del hogar y número de libros en la casa (como *proxy* de capital cultural).

a) Para obtener más detalles, véase Villarroel (2012).

¹¹ Con el fin de incorporar una mayor robustez a los resultados de la evaluación se realiza una estimación alternativa. Esta corresponde a la metodología *Propensity Score Double Robust*, que permite utilizar toda la información disponible, con estimadores consistentes y más eficientes que otras alternativas metodológicas (Emsley, Lunt, Pickles, & Dunn, 2008). En este caso, las estimaciones del efecto de participar en la ley SEP están en línea con las obtenidas previamente, donde el efecto promedio para lectura está entre 2 y 3 puntos y para matemática, entre 3 y 4 puntos, ambos efectos estadísticamente significativos.

Los resultados obtenidos son muy similares a las estimaciones a nivel del establecimiento. Así, la participación del establecimiento en la SEP tendría un impacto heterogéneo, concentrado principalmente entre los establecimientos autónomos y el 20% de establecimientos de mayor concentración de estudiantes vulnerables (en estos últimos, con un incremento de solo 2 a 3 puntos de mejoramiento en las pruebas SIMCE). Por su parte, entre los establecimientos con efectos positivos, el mejor resultado sería generalizado para todos los estudiantes, independientemente de su condición de prioritario o no. Asimismo, solo entre los establecimientos autónomos (con 3 años de PME) existiría un efecto adicional para los estudiantes prioritarios, pero solo en el caso de matemática, con 2,5 puntos adicionales en relación con sus compañeros no prioritarios.

Este conjunto de resultados parece estar indicando que la implementación de la Ley SEP, aunque presenta un efecto positivo, no conlleva aún un alto impacto en el mejoramiento de la mayor parte de las escuelas del país. Hacia el año 2010, solo un tercio de las escuelas particulares subvencionadas mostraba un efecto positivo vinculado directamente con este programa. Por otro lado, las escuelas que muestran una mejoría más sustantiva son aquellas que han obtenido históricamente buenos resultados (las escuelas autónomas), reforzando así su condición de mejor gestión y desempeño relativo. Por su parte, entre aquellas escuelas no autónomas, los recursos adicionales generan un efecto positivo entre las escuelas con mayor concentración de estudiantes prioritarios -alrededor del 20%- , las que incrementan en forma considerable sus recursos financieros, este efecto posibilita una reducción de la desigualdad en las oportunidades educativas de los niños, pues estas son las que concentran el mayor porcentaje de estudiantes vulnerables. Sin embargo, su impacto alcanza solo un máximo de entre 3 y 4 puntos adicionales en las dos disciplinas evaluadas.

Estos resultados permiten indicar que solo una parte del incremento en el desempeño educativo de 4º básico entre 2007 y 2010 está directamente relacionado con la implementación de la ley SEP, existiendo, además, una parte importante de establecimientos participantes del programa donde aún no se ha logrado generar cambios relevantes en los resultados de pruebas estandarizadas asociados a esta política.

¿La SEP ha producido una mayor integración del sistema escolar chileno?

Aunque la ley no lo planteaba explícitamente como objetivo, desde sus primeros años de implementación diversos actores del sistema educativo chileno han señalado que una de las principales expectativas que se espera conseguir con la implementación de la ley SEP es que los sostenedores particulares subvencionados tengan mayores incentivos para recibir estudiantes vulnerables en sus establecimientos y, al mismo tiempo, generar una mayor movilidad de este grupo de estudiantes desde colegios municipales hacia particulares subvencionados con resultados educativos más altos (Gallego y Sapelli, 2007; González, Mizala y Romaguera, 2002).

Estos incentivos podrían reducir los altos niveles de segregación socioeconómica que presenta el sistema escolar chileno, que no solo ha alcanzado niveles extremos desde los primeros años de escolaridad a nivel nacional, sino que además se incrementó durante el último decenio. Asimismo, se ha podido establecer que la segregación socioeconómica en las escuelas es superior a la que presentan las mismas familias a nivel urbano, lo que indica que nuestro sistema escolar no solo refleja los niveles intermedios de concentración de las familias según sus condiciones sociales en los barrios y comunas de nuestras ciudades, sino que, además, los acentúa considerablemente, siendo los mecanismos de competencia, selectividad y financiamiento compartido los que presentan una estrecha correlación con dicha situación, especialmente en los establecimientos particulares subvencionados (Elacqua y Santos, 2013a; Mizala & Torche, 2012; Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2008, 2010). Por otra parte, a nivel comparado, el sistema escolar chileno presenta los niveles de mayor segregación socioeconómica de los 65 países participantes de PISA en 2009 (OCDE, 2010).¹²

La relevancia de reducir los niveles de segregación educativa no solo está vinculada con alcanzar un sistema escolar más integrado e inclusivo, característica de todo sistema educativo de calidad (Contreras, 2010), sino que también permite que los estudiantes vulnerables tengan más posibilidades de aprendizajes

¹² Este liderazgo se mantiene inalterado al incluir los 10 países adicionales que participaron en PISA 2009+ (OCDE, 2011).

de calidad, mediadas por un mayor efecto par (OCDE, 2010; Taut y Escobar, 2012) y mayores posibilidades de contar con docentes y directivos de mayor calidad (Goldhaber, 2008; Meckes y Bascopé, 2010; Rufinelli y Guerrero, 2009).

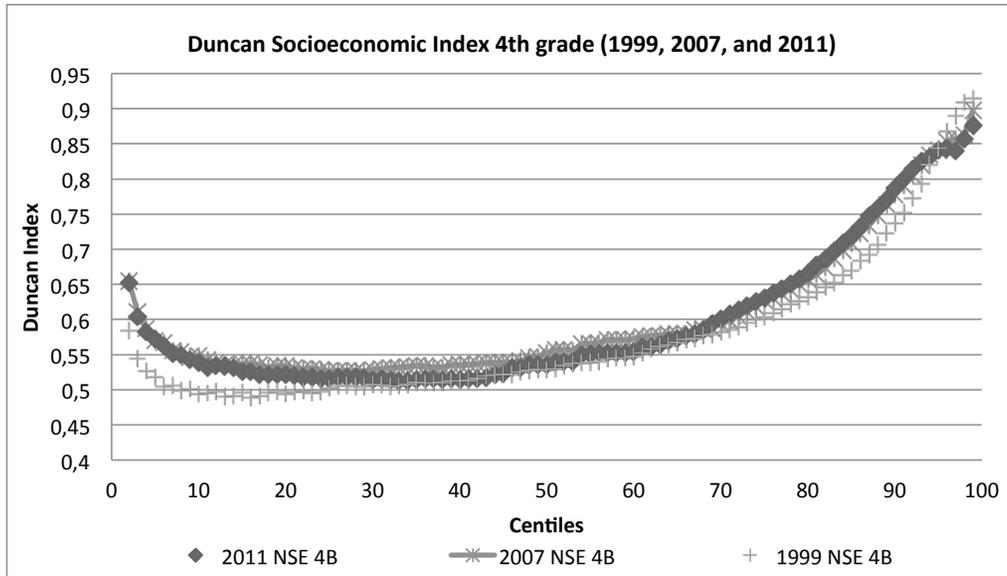
Con el fin de analizar la trayectoria de la segregación socioeconómica del sistema escolar chileno durante los últimos años se elaboró un índice del NSE de cada estudiante basado en componentes principales a partir de la escolaridad de la madre y del padre y del ingreso del hogar, información recolectada anualmente por las encuestas complementarias aplicadas a las familias de los estudiantes que rinden el SIMCE de 4° básico. Con los valores del índice NSE se estimó el Índice de Disimilaridad, o Duncan, que se utiliza ampliamente a nivel internacional, tanto por sus atributos estadísticos, como por simplicidad y su comparabilidad intertemporal (Allen & Vignoles, 2006; Duncan & Duncan, 1955). El Índice de Duncan tiene un rango de entre 0 y 1, donde los valores más cercanos a 0 dan cuenta de la inexistencia de segregación del grupo de estudiantes para los cuales se ha definido un cierto atributo, mientras que los valores más cercanos a 1 dan cuenta de un mayor grado de segregación. En el ámbito escolar, el índice refleja el porcentaje de estudiantes que debiesen transferirse de establecimientos escolares para que existiera una distribución homogénea de estos entre todos los establecimientos.

Para determinar con mayor precisión la evolución en los grados de segregación, Valenzuela, Villalobos y Gómez (2013) estiman este índice para cada centil acumulado del Índice NSE, es decir, el resultado para el decil 1 representa el grado de segregación del 1% de estudiantes de menor NSE respecto del restante 99% de los estudiantes, mientras que para el centil 25 se estima el grado de segregación del 25% de los estudiantes de menor NSE respecto del restante 75%. Dado el carácter simétrico del Índice de Duncan, el índice para el centil 95 da cuenta del grado de segregación del 5% de estudiantes con mayor NSE respecto del restante 95%. De esta forma, el efecto que podría estar relacionado con la evaluación de la implementación de la SEP dice relación con los cambios en la segregación del 40% más vulnerable de los estudiantes. La evidencia para los estudiantes de 4° básico es congruente con las estimaciones preliminares (Valenzuela et al., 2010), aunque la estimación a nivel de centil acumulado refleja además que la segregación socioeconómica es muy elevada para todos los centiles,¹³ y con resultados extremos entre los primeros centiles (3 primeros centiles), probablemente relacionados con la concentración de estos estudiantes en territorios aislados, y a partir del centil 70, donde se observa que los estudiantes provenientes de familias de NSE medio-alto y alto tienden a estudiar prácticamente solo con estudiantes de familias de su misma condición.

Al observar la evolución de los niveles de segregación de los estudiantes más vulnerables entre 2007 y 2011 se aprecia una mantención de los niveles iniciales, sin diferencias de más de 0,02 en ningún caso. Esto implicaría que la implementación de la ley SEP —al menos en sus cuatro primeros años— no ha permitido reducir sustancialmente la alta homogeneidad de la composición social de las escuelas chilenas, aunque podría haber contribuido para que no siguiera su trayectoria anterior. Esto podría explicarse por el hecho de que la migración de los estudiantes prioritarios desde los colegios municipales a los colegios particulares subvencionados que han firmado el convenio SEP con el Ministerio no es homogénea, sino que es probable que se concentre entre estudiantes con padres de mayor capital sociocultural, quienes tienden a tomar decisiones más informadas pero que, sin embargo, tampoco pueden acceder a todos los colegios particulares que reciben financiamiento público, ya que no todas las escuelas se han adherido a la SEP.

Por otra parte, es probable que parte de las familias que asistían a los colegios particulares subvencionados que ahora han firmado el convenio SEP emigren a otros establecimientos más selectivos. De esta forma, parece haber procesos concurrentes que conllevan una mayor segregación de los estudiantes vulnerables en los colegios municipales y un acceso restringido a los colegios particulares subvencionados de grupos de NSE medio, medio-bajo y bajo, así como una recomposición entre los colegios particulares subvencionados con SEP y sin ella, situación que no permite observar una reducción relevante en la segregación socioeconómica en los primeros años de escolaridad. Sin embargo, es necesario indicar que, dado lo reciente de la implementación de la ley SEP, para evaluar el impacto total de la reforma sobre la segregación escolar es necesario esperar aún algunos años más.

¹³ Glaeser y Vidgor (2001) estiman que los niveles mayores a 0,6 reflejan una hiperesegregación del sistema.



NSE = SES

Figure 5. Evolution of the Duncan Index by socioeconomic status of 4th grade students between 1999 and 2011. Source: Valenzuela, Villalobos, and Gómez (2013).

En síntesis, estos resultados revelan que las expectativas sobre cambios en los niveles de segregación a partir de la implementación de la SEP debiesen de ser acotadas, incluso existiendo la posibilidad de que en la trayectoria hacia un equilibrio de largo plazo se generen efectos diferenciados entre distintos grupos de estudiantes. Por lo mismo, el objetivo de un sistema escolar más integrado e inclusivo debiese ser abordado por políticas estructurales que afecten al conjunto de las escuelas financiadas con recursos del Estado y no esperar que un mecanismo parcial de financiamiento logre revertir una situación que atenta contra la igualdad de oportunidades de los estudiantes más vulnerables como y contra la posibilidad de lograr una sociedad más cohesionada.

Conclusiones y discusión de políticas

La Ley SEP es una política bien orientada, de diseño complejo, con importantes logros en su implementación y que ha modificado la convicción de muchos actores educativos respecto de la posibilidad de mejorar la calidad de la educación, reconociendo institucional y financieramente que revertir las condiciones desiguales de la cuna para lograr una educación de alta calidad para todos los niños requiere esfuerzos diferenciados. Son elementos críticos de su diseño la entrega de mayores recursos financieros para apoyar a los estudiantes más vulnerables; el foco a nivel del establecimiento en la elaboración de un plan de mejoramiento que permita, en un plazo razonable, iniciar procesos de mejoramiento continuo (4 años), los que pueden replantearse sucesivamente; así como priorizar el liderazgo de dicho diseño y conducción en los equipos locales y de la escuela, dejando un rol de soporte técnico, regulador, evaluador y de dirección estratégica al Ministerio de Educación; todos elementos que van en la dirección correcta.

No obstante, hay un error estructural en el planteamiento de la ley SEP, pues entre sus promotores y los responsables de su implementación han pretendido que sea uno de los principales mecanismos para que las escuelas cierren las brechas de calidad educativa de los estudiantes vulnerables. Por ejemplo, en el primer ciclo de los PME se esperaba que una parte importante de dicho objetivo ocurriera en un periodo de sólo 4 años —con incrementos de hasta 30 a 40 puntos en las pruebas SIMCE de 4º básico—, lo que dista bastante de lo ocurrido en la realidad. Asimismo, la ley reenfata los mecanismos de elección de las familias y la competencia entre sostenedores como pilares del mejoramiento de la calidad y la equidad del sistema educativo, mecanismos que han demostrado enormes debilidades en el sistema escolar chileno. De esta forma, pareciera que la SEP ha construido en muchos actores expectativas desmedidas respecto de su eficacia e impacto.

Además, el diseño de la ley SEP plantea que el aporte financiero y sus mecanismos de cuenta pública debiesen lograr cerrar las brechas de desigualdad en los aprendizajes de los estudiantes, tanto por medio de la instalación de procesos de mejor gestión pedagógica y de cambio educativo entre los equipos directivos y de profesores de cada colegio como por la reducción de la segregación socioeconómica en el sistema escolar, puesto que los elevados montos del valor de la Subvención Escolar Preferencial debiesen ser un fuerte incentivo para los colegios particulares subvencionados a participar de dicha política. Sin embargo, la evidencia internacional muestra que la implementación de una política bastante similar a la ley SEP en Holanda durante décadas no ha garantizado la disminución de las brechas en el desempeño promedio entre los establecimientos y entre grupos específicos de estudiantes. Asimismo, permite inferir que este mecanismo es solo uno entre varios destinados a lograr la igualdad de oportunidades desde los primeros años de escolaridad.

Por su parte, los estudios cuantitativos presentados en este artículo presentan cuatro resultados parciales que deben considerarse tanto en el monitoreo de la implementación de la SEP como en la generación de una educación de calidad para todos. En primer lugar, y tal como anticipaban los modelos teóricos, la disposición de los sostenedores que reciben financiamiento público para impartir educación para firmar un convenio que permita la implementación de la SEP tuvo una respuesta diferenciada: entre los colegios públicos la implementación fue generalizada, mientras que los colegios particulares subvencionados, con niveles intermedios y altos de financiamiento compartido y con bajo número de estudiantes prioritarios matriculados, se abstuvieron de firmar el convenio, lo que redujo las nuevas posibilidades de elección de los estudiantes prioritarios.

En segundo lugar, el efecto en términos de cambios en los puntajes SIMCE también presenta una alta heterogeneidad entre las escuelas particulares subvencionadas, al menos en los primeros tres años del programa. En general, son las escuelas que han demostrado sistemáticamente que pueden tener un mejor desempeño que sus pares (escuelas autónomas) las que, al contar con mayores recursos económicos y un plan obligatorio de mejoramiento, continúan avanzando hacia mejores niveles de aprendizaje en lectura y matemática. Sin embargo, también los colegios con alta concentración de estudiantes vulnerables o prioritarios, cuyo monto de recursos adicionales provenientes de la SEP es considerable, logran un aumento sistemático en su desempeño gracias a la ley, aunque este incremento es aún pequeño (entre 2 y 5 puntos en el período), aunque dicho impacto podrá ser mayor con el tiempo, a medida que se termine el proceso de implementación de esta reforma.

En tercer lugar, entre las escuelas que mejoran, el incremento de los resultados se observa tanto en lenguaje como en matemática, al mismo tiempo que dicho mejoramiento se produce a nivel de la escuela y no se

limita a los estudiantes prioritarios, lo cual refleja la necesidad de identificar estrategias efectivas que permitan reducir la alta varianza en el desempeño escolar que se produce al interior de los establecimientos escolares en 4° básico. Finalmente, los altos niveles de segregación socioeconómica en el sistema escolar parecen verse alterados solo en una pequeña magnitud desde la implementación de la ley SEP, lo que reduce el impacto potencialmente positivo de esta política y requiere de iniciativas complementarias para modificar la actual situación de elevada segregación del sistema.

Es relevante resaltar que aún es temprano para sacar conclusiones definitivas del impacto de la Ley SEP en nuestro sistema escolar, ya que la mayor parte de las escuelas han firmado sus PME recién a partir de mediados del año 2009, por lo cual la implementación de los planes se realizará entre 2009 y 2012, pudiendo verse reflejados sus resultados más importantes recién en el SIMCE de 4° básico del año 2013 —luego de que alcancen este grado los estudiantes de prekinder que ingresaron a las escuelas el año 2008—. Sin embargo, el sostenido e intensivo seguimiento de esta política es indispensable, no solo por las enormes expectativas que se han formado sobre el impacto en el mejoramiento de la equidad educativa, sino también por los cuantiosos recursos involucrados anualmente en su implementación.

Ahora bien, pensando en el objetivo de cerrar las brechas de calidad entre los estudiantes vulnerables en el sistema escolar y considerando los resultados que se van acumulando de la reforma y de la evolución de los resultados educacionales, es posible sugerir un conjunto de propuestas y criterios para el diseño de políticas de corto y mediano plazo.

Entre las primeras debiese estar el acotar las expectativas del mejoramiento en los resultados SIMCE asociados a la Ley SEP, pues la mayor parte del cierre de las brechas de calidad debiesen provenir de otras reformas estructurales y ser financiadas con recursos regulares relacionados no solo con esta ley compensatoria. En ese sentido, es relevante no continuar incrementando los recursos financieros a las escuelas a través de la SEP hasta tener la certeza de que efectivamente permiten lograr los objetivos buscados, de que son efectivos en relación al costo de la política y de que se utilizan en forma adecuada.

Una segunda sugerencia es eliminar políticas que son incongruentes con la estrategia de la Ley SEP para mejorar el desempeño educativo. En este sentido, la ley de reforma tributaria que permite que las familias de grupos medios-altos descuenten parcialmente los aportes que realizan mediante financiamiento compartido, aprobada en 2012, no solo es una medida regresiva sino que fortalece la segregación socioeconómica en el sistema escolar. Asimismo, la ampliación de recursos adicionales en la subvención para otros grupos de estudiantes —por ejemplo de clase media— debiese ser coherente con el actual diseño de la Ley SEP, es decir, los establecimientos que la reciban debiesen ser los mismos que están operando con la actual ley y verse obligados a eliminar el cobro por financiamiento compartido a estos nuevo grupo de estudiantes beneficiados.

Junto con esto, parece importante que la Superintendencia de Educación fiscalice rigurosamente el cumplimiento de no selectividad de los estudiantes por condiciones académicas al menos hasta 6° básico. Asimismo, parece razonable que las familias de estudiantes prioritarios reciban una adecuada información sobre las mejores alternativas escolares que están disponibles en el marco de la Ley SEP. Finalmente, es necesario realizar un perfeccionamiento en el diseño financiero de la Ley SEP que considere un aporte fijo o diferenciado a nivel de escuela para aquellas de baja matrícula, con un diseño coherente con el financiamiento regular de dichos establecimientos.

Finalmente, a partir de los resultados observados en estos estudios, así como la experiencia acumulada en Holanda con un sistema de financiamiento diferenciado como el de la SEP en Chile, se concluye que es indispensable incluir reformas más estructurales a nuestro sistema escolar, tales como aquellas vinculadas con la capacitación y el mejoramiento de la calidad de los profesores, el fortalecimiento de la educación pública, la eliminación del financiamiento compartido y la generación de un sistema de servicios sociales articulados a nivel territorial que posibiliten efectivamente una educación más inclusiva, cohesionada y de calidad para todos los niños y niñas y reduzcan las brechas aún considerables por las condiciones sociales de origen, reconociendo así que un financiamiento diferenciado en el valor de la subvención escolar es solo una y no la principal reforma para alcanzar dicho objetivo.

El artículo original fue recibido el 11 de junio de 2013

El artículo revisado fue recibido el 7 de agosto de 2013

El artículo fue aceptado el 14 de agosto de 2013

Referencias

- Acevedo, I. y Valenzuela, J.P. (2011). *Ley de Subvención Escolar Preferencial: more opportunities of choice for vulnerable students?* [Borrador]. Santiago, Chile: CIAE-Universidad de Chile.
- Allen, R., & Vignoles, A. (2006). *What should an index of school segregation measure?* [Borrador]. Londres: Institute of Education. University of London.
- Arzola, M.P. (2011). Impacto de la Jornada Escolar Completa en la evolución del SIMCE. Santiago, Chile: Serie Informes, Instituto Libertad y Desarrollo.
- Auguste, S., & Valenzuela, J. P. (2003). *Do students benefit from school competition? Evidence from Chile.* (Tesis doctoral). University of Michigan-Ann Arbor.
- Barber, M., & Mourshed, M. (2008). *How the world's best-performing school systems come out on top.* Londres: Mckinsey & Company.
- CEPPE - Fundación Chile (2010). *Planes de mejoramiento SEP: sistematización, análisis y aprendizajes de política.* Santiago, Chile: Ministerio de Educación.
- Congreso Nacional (2008). *Historia de la Ley N° 20.248: Establece Ley de Subvención Escolar Preferencial.* Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional, Gobierno de Chile.
- Contraloría General de la República (2012). *Informe Final. Consolidado Subvención Escolar Preferencial.* Santiago, Chile: Gobierno de Chile.
- Contreras, D., Sepúlveda, P., & Bustos, S. (2010). When schools are the ones that choose: The effects of screening in Chile. *Social Science Quarterly*, 91(5), 1349-1368.
- Duncan, O., & Duncan, B. (1955). A methodological analysis of segregation indexes. *American Sociological Review* 20 (1), 210 – 217.
- Elacqua, G. y Santos, H. (2013a). *Los efectos de la elección escolar en la segregación socioeconómica en Chile: un análisis georreferenciado.* [Documento de Referencia 01]. Santiago, Chile: Fundación Espacio Público.
- Elacqua, G. y Santos, H. (2013b). Preferencias reveladas de los proveedores de educación privada en Chile: El caso de la ley de subvención escolar preferencial. *Gestión y Política Pública*, 22(1), 85-129.
- Emsley, R., Lunt, M., Pickles, A., & Dunn, G. (2008). Implementing double-robust estimators of causal effects. *The STATA Journal*, 8(3), 334-354.
- Epple, D., & Romano, R. (1998). Competition between private and public schools, vouchers, and peer-group effects. *The American Economic Review*, 88(1), 33-62.
- Epple, D., & Romano, R. (2002). *Educational vouchers and cream skimming.* NBER Working Papers 9354. Estados Unidos: National Bureau of Economic Research.
- Gallego, F. y Sapelli, C. (2007). El financiamiento de la educación en Chile: una evaluación. *Pensamiento Educativo* 40(1), 263-284.
- Glaeser, E., & Vidgor, J. (2001). *Racial segregation in the 2000 Census: Promising news: Center on Urban and Metropolitan Policy.* Estados Unidos: The Brooking Institution – Survey Series.
- Goldhaber, D. (2008). Teachers matter, but effective teacher quality policies are elusive. En H. Ladd, & E. Fiske, (Eds.). *Handbook of Research in Education Finance and Policy* (pp. 146-165). Nueva York: Routledge.
- González, P., Mizala, A. y Romaguera, P. (2002). *Recursos diferenciados, la educación subvencionada en Chile.* [Documento de Trabajo N° 150]. Santiago, Chile: Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Hanushek, E., Lavy, V., & Hitomi, K. (2006). *Do students care about school quality? Determinants of dropout behavior in developing countries.* NBER Documentos de trabajo 12737. Estados Unidos: National Bureau of Economic Research, Inc.
- Kaine, T., & Staiger, D. (2002). Volatility in School Test Scores: Implications for Test-Based accountability Systems. En D. Ravitch (Ed.), *Brookings Papers on Education Policy* (pp. 235-283). Washington, DC: Brookings Institution.
- Ladd, H., Fiske, E., & Ruijs, N. (2009). *Parental choice in the Netherlands: growing concerns about segregation. Draft for School Choice and School Improvement.* Tennessee: Vanderbilt University.
- Ladd, H., & Fiske, E. (2009). *Weighted student funding for primary schools: an analysis of the Dutch experience.* Serie de documentos de trabajo, SAN09-02. Carolina del Norte: Duke Sanford School of Public Policy.
- Meckes, L. y Bascopé, M. (2010). Distribución inequitativa de los nuevos profesores mejor preparados. Primer Congreso Interdisciplinario de Investigación en Educación. Santiago, Chile: CIAE_CEPPE.
- MINEDUC (2008). *Ley de Subvención Escolar Preferencial: Un camino hacia una mayor equidad.* Material de apoyo para profesores y profesoras. Santiago, Chile: Ministerio de Educación.

- MINEDUC (2012). Impacto de la Ley SEP en SIMCE: Una mirada a 4 años de su implementación. Serie Evidencias N° 8, Centro de Estudios. Santiago, Chile: Ministerio de Educación.
- Mizala, A., & Torche, F. (2012). Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system. *International Journal of Educational Development*, 32(1), 132-144.
- OCDE (2010). *Pisa 2009 Results. What students who and can do. Student's performance in reading, mathematics and science*. París: OCDE.
- Raczynski, D., Muñoz, G., Weinstein, J. y Pascual, J. (2013). Subvención Escolar Preferencial (SEP) en Chile: Un intento por equilibrar la macro y la micro política escolar. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficiencia y Cambio en Educación*, 11(2), 164-193.
- Romaguera, P. y Gallegos, S. (2010). Financiando la educación de grupos vulnerables: la Subvención Escolar Preferencial. En O. Larrañaga y D. Contreras (Eds.), *Las nuevas Políticas de Protección Social en Chile* (pp. 307-335). Santiago, Chile: PNUD.
- Ruffinelli, A. y Guerrero, A. (2009). Círculo de segmentación del sistema educativo chileno: destino laboral de los egresados de pedagogía en educación básica. *Calidad en la Educación*, 31(31), 20-44.
- Taut, S. y Escobar, J. (2012). *El efecto de las características de los apses en el aprendizaje de estudiantes chilenos de enseñanza media*. Santiago: Informes Técnicos MIDE UC, IT1201. Recuperado de: www.mideuc.cl/category/publicaciones
- Treviño, E., Órdenes, M. y Treviño, K. (2009). ¿Cómo los Planes de Mejoramiento Educativo SEP pueden ayudar a mejorar los aprendizajes? *Serie En Foco Educación*. Santiago, Chile: Centro de Políticas Comparadas en Educación – Expansiva, Universidad Diego Portales.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C. y De los Ríos, D. (2008). *Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido*. Informe Final FONIDE. Ministerio de Educación, Chile.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C. y De los Ríos, D. (2010). Segregación escolar en Chile. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de Ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Santiago, Chile: Orealc-Unesco. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Valenzuela, J. P., Villalobos, C. y Gómez, G. (2013). *Segregación y polarización en el sistema escolar chileno y recientes tendencias: ¿Qué ha sucedido con los grupos medios?* (Documentos de Referencia 03). Santiago, Chile: Fundación Espacio Público.
- Villaruel, G. (2012). *Mejoramiento en Resultados Académicos de la Educación Básica en Chile: ¿Primeros efectos de la ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP)?* (Tesis de Magíster en Economía). Santiago, Chile: Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.
- Weinstein, J., Fuenzalida, A. y Muñoz, G. (2010). Subvención Preferencial: desde una difícil instalación hacia su institucionalización. En S. Martinic y G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo?: cambios en la gobernanza del sistema educativo*. Orealc-Unesco. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.