



¿Segregar o incluir?: esa no debería ser una pregunta en educación

**Ernesto Treviño Villarreal¹
Felipe Salazar Muñiz²
Francisca Donoso Rivas³**

¹ Licenciado en Economía del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Master y Doctor en Educación con especialización en políticas educativas por la Universidad de Harvard, Director del Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales (CPCE).

² Licenciado en Ciencias Económicas y Administrativas por la Universidad de Chile, Investigador del CPCE y coordinador del Programa Anillo de Investigación en Políticas de Educación Superior.

³ Socióloga por la Pontificia Universidad Católica de Chile y estudiante de Magister en Economía en la misma casa de estudios. Es investigadora del CPCE.

* Las imágenes de este artículo corresponden a obras del grafitero inglés *Banksy*.





"La segregación tiene consecuencias palpables en la vida de las personas y también efectos inmateriales que podrían socavar la convivencia social y la construcción de una democracia sólida basada en principios de igualdad".

INTRODUCCIÓN

Chile tiene uno de los sistemas escolares más segregados del mundo (OCDE, 2009) debido a un conjunto de políticas educacionales y de vivienda que distancian a los distintos grupos sociales. La segregación escolar tiene consecuencias, al menos, en cuanto a la construcción de una sociedad cohesionada y a las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes. La extrema separación de grupos sociales que lleva a cabo el sistema educacional de Chile exacerba las desigualdades socioeconómicas del país, limitando las posibilidades de acumulación de capital social para la movilidad económica por parte de las personas de menos recursos, generando distancias que impiden la comprensión mutua y, en lo educativo, disminuyendo las posibilidades de que los estudiantes de menor nivel académico y sociocultural se beneficien aprendiendo de otros estudiantes que han desarrollado más estas características. Por su parte, los estudiantes de un alto nivel socioeconómico y cultural se benefician también

al fortalecer su comprensión de la realidad y capacidad de interacción social con personas de distinto origen social.

A pesar de sus implicaciones sociales y educativas, el debate sobre segregación escolar está marcado por importantes diferencias de opinión que reflejan las posiciones políticas y teóricas de quienes intervienen en él. Sin desconocer que el estudio de la segregación y las recomendaciones que se puedan presentar para aminorarla están teñidos de las visiones de sociedad y de la formación de los investigadores, en este artículo tratamos de analizar el tema transparentando las perspectivas que se usan y destacando las tensiones que emanan de distintos estudios sobre el tema.

El análisis de la segregación escolar en este artículo se inicia con una revisión de los principales efectos que esta tendría en materia social y educacional. En segundo lugar, se analiza la actual situación de la segregación en Chile. La tercera sección del artículo analiza las políticas que se han implementado para combatir dicha segregación y sus efectos. Finalmente, se presenta una sección de conclusiones y recomendaciones.

1. SEGREGACIÓN: DEFINICIÓN Y SUS EFECTOS

En general, entendemos segregación como el grado en que los individuos de algún grupo social o económico se encuentran distribuidos en los distintos espacios geográficos o sociales. Una definición más comprehensiva identifica cinco dimensiones de la segregación: homogeneidad, exposición, concentración, centralización y aglomeración (Massey & Denton, 1988). La homogeneidad consiste en la sub o sobre-representación de grupos minoritarios en distintos espacios. La distribución de los grupos minoritarios influye en la exposición de estos a grupos mayoritarios o dominantes. También los grupos más desfavorecidos pueden estar concentrados, ocupando un menor espacio per cápita que los mayoritarios. La población más marginada puede estar concentrada en el centro de las ciudades —como ocurre en Estados Unidos, aunque en América Latina los más pobres no necesariamente se concentran ahí—. Finalmente, las comunidades desfavorecidas pueden estar aglomeradas en un gran enclave, o bien, dispersas en distintos enclaves pequeños de alta concentración (Massey & Denton, 1988). Una característica adicional es que la segregación, en la mayor parte de las ocasiones, no es una elección de los grupos minoritarios, sino más bien es impuesta por otros (Orfield, 2004). En el caso de la educación y la vivienda en Chile, el disímil funcionamiento del mercado, las desigualdades económicas y los bajos ingresos enclaustran a las personas desfavorecidas en ámbitos geográficos particulares y limitan sus posibilidades de elegir el barrio para vivir y la escuela para sus hijos.

En términos sociales, la segregación escolar produce una distancia real y simbólica que impide la exposición de personas de distintos niveles socioeco-

nómicos y genera distintas consecuencias para sus vidas. De acuerdo a la revisión que hacen Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2010), la segregación residencial disminuye las oportunidades laborales de las personas, afecta su salud y su eficacia política para defender sus derechos. Además, la segregación restringe las posibilidades de alcanzar el ideal democrático de construir una comunidad igualitaria y cohesionada, donde prime el mérito por sobre la herencia como el mecanismo más efectivo y legítimo de alcanzar los objetivos personales (Peña, 2004). En suma, la segregación tiene consecuencias palpables en la vida de las personas y también efectos inmateriales que podrían socavar la convivencia social y la construcción de una democracia sólida basada en principios de igualdad.

Las implicancias de la segregación también se dejan sentir en el ámbito educacional. Por un lado, se ha mostrado que los estudiantes en escuelas integradas tienen más probabilidades de estar en clases desafiantes académicamente, mayor comprensión de los otros y habilidades de pensamiento crítico más profundas (Orfield, Frankenberg & Siegel-Hawley, 2010). Por otro lado, la asistencia a escuelas socialmente heterogéneas genera el denominado “efecto par”, que consiste en que los estudiantes más desaventajados aprenden de aquellos que les llevan la delantera (Hoxby, 2002; Rodríguez, 2010; Zimmer & Toma, 2000). El efecto par está probado pero, como se ve enseguida, existe poco consenso respecto de cómo medirlo e interpretarlo.

El debate en torno al efecto par, principalmente en la literatura económica, es interminable y falto de acuerdos. Si bien se reconoce su existencia, es complejo medir con precisión la ganancia neta en aprendizaje dada por la elevación de los aprendizajes de los alumnos con menor nivel académico y la baja que pudiera darse en el rendimiento de los estudiantes de mayor habilidad. Incluso, algunos estudios apuntan a que el efecto par neto sería negativo si en una sala hay una alta concentración de repitentes (Hoxby, 2002; Lavy, Paserman & Schlosser, 2008). Tal vez el obstáculo central para la comprensión del efecto par está en su carácter endógeno (Manski, 1993), no lineal y heterogéneo, pues su comportamiento y magnitud depende de la composición de los grupos y el lugar de la distribución de habilidad que ocupa cada estudiante (Hoxby, 2002; Hoxby & Weingarth, 2005; Rodríguez, 2010).

2. DIAGNÓSTICO DE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR

La preocupación por la segregación escolar en Chile es reciente. El número de estudios que aborda este problema desde la perspectiva local y que aporta a la medición de la estratificación social, es limitado. Elacqua, Pacheco y Salazar (2006) muestran que el sistema escolar chileno segrega a los estudiantes provenientes de entornos socioeconómicos vulnerables. Existen diferencias al interior del sistema según la dependencia administrativa del sostenedor —distinguiendo entre escuelas subvencionadas públicas y privadas—, la orientación religiosa, posición respecto al lucro y cobro de financiamiento compartido de parte de los sostenedores privados. Utilizando la definición de vulnerabilidad estudiantil disponible en la citada investigación⁴ y aplicando curvas de segregación para graficar la distribución de alumnos vulnerables en el sistema, junto con el cálculo de índices de Gini⁵, se establece que el sector que presenta menores niveles de estratificación socioeconómica es el que comprende a los establecimientos municipales. Los establecimientos particulares subvencionados presentan, en conjunto, un mayor nivel de segregación de sus alumnos vulnerables. Al segmentar a este sector, se encuentra que los colegios dependientes de sostenedores con orientación laica y sin fines de lucro presentan niveles de segregación similares a los del sector público. Al con-



⁴ Disponible si se solicita a los autores.

⁵ El índice de Gini es una medición de desigualdad, usualmente utilizada para medir la distribución del ingreso económico entre la población. Este índice alcanza valores entre cero y uno, donde el cero representa la perfecta igualdad en la distribución, lo que implicaría que todas las escuelas tienen la misma proporción de estudiantes de las diferentes clases sociales. Por otro lado, el valor de uno implica una perfecta desigualdad, situación hipotética, en la cual una sola escuela tendría a todos los estudiantes de nivel socioeconómico alto.



"Los estudiantes en escuelas integradas tienen más probabilidades de estar en clases desafiantes académicamente, mayor comprensión de los otros y habilidades de pensamiento crítico más profundas".

trario, las escuelas católicas y las escuelas con fines de lucro presentan mayores niveles de segregación escolar.

En 2006 se apreciaba, en base a datos PISA, que Chile presentaba niveles de segregación social escolar similares a Brasil, Nueva Zelanda e Irlanda y que la percepción de alto nivel de selección escolar por variables no académicas —origen de la segregación socioeconómica— no se condice con el alto grado de satisfacción de las familias con las escuelas a las que asisten sus hijos (Beyer, 2006). Este mismo autor también sugiere que la segregación escolar en Chile es producto de las preferencias de los padres

por enviar a sus hijos a establecimientos que acojan a familias con nivel socioeconómico parecido al suyo (Beyer, 2006). En esta misma línea, Gallego y Hernando (2008) muestran que los padres valoran un vector amplio de atributos, donde la calidad es un elemento más entre otros como la composición socioeconómica, el costo monetario, la ubicación y las características de los pares. Ellos señalan que las habilidades cognitivas resultan ser un bien normal, mientras la ubicación un bien inferior. De esta forma al aumentar el ingreso los padres parecen valorar más la calidad que la cercanía.

La segregación escolar es mayor entre las escuelas particulares subvencionadas. Un estudio encuentra que controlando por características del barrio y de las escuelas, los establecimientos particulares subvencionados atienden un 7% menos de estudiantes vulnerables en comparación con las escuelas municipales (Elacqua, 2007). Además, confirma hallazgos anteriores respecto a la segregación al interior de las escuelas particulares subvencionadas: las católicas atienden a un 12% menos de estudiantes vulnerables que las públicas. Lo mismo ocurre en



escuelas sin fines de lucro laicas (7% menos) y las escuelas con fines de lucro (6%). Las escuelas rurales serían más propensas a recibir alumnos vulnerables, aun después de controlar por diversas variables socioeconómicas. Este estudio vuelve a validar la disminución de la brecha entre públicos y particulares subvencionados con fines de lucro una vez que se considera solo a aquellas escuelas que no cobran financiamiento compartido. Análogamente, la brecha entre los católicos que no cobran y los públicos aumenta (es decir, la selección en estos colegios es aún más fuerte). En consecuencia, las escuelas públicas y las particulares subvencionadas que no cobran presentan cuerpos estudiantiles diversos o integrados, mientras que las escuelas particulares subvencionadas pagadas presentan estratificación de la población estudiantil basados en su capacidad de pago.

La investigación más completa sobre el tema establece a través de la utilización de diferentes modelos y fuentes de información, que la segregación escolar en Chile es alta, tanto a nivel escolar básico como secundario (Valenzuela, Bellei & De los Ríos, 2008). Una serie de análisis intertemporales indican que la segregación aumenta entre 1998 y 2006. Se reafirma la diferencia de los niveles de segregación entre los establecimientos públicos y aquellos con sostenedor privado, sugiriendo que esto es producto de "la eficacia de los mecanismos de selección que ellos utilizan". Sin embargo, aunque el grado de segregación en las escuelas municipales es relativamente menor, se puede hallar en altos niveles, incluso en aquellas zonas donde solo existe oferta de educación municipal, indicando que "ciertas características generales de la organización y funcionamiento de nuestro sistema escolar, así como de la sociedad chilena, están a la base de la elevada y creciente segregación escolar" (Valenzuela et al., 2008, p. 51).

Otros estudios confirman los hallazgos anteriores. Utilizando datos del Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE), se observa que los estudiantes de alta vulnerabilidad se encuentran sobrerrepresentados en las escuelas públicas. De hecho, el porcentaje de niños vulnerables en escuelas públicas es cercano de 40%, mientras que en las escuelas particulares subvencionadas con fines de lucro esta proporción es apenas superior a 20%. Controlando por financiamiento com-

partido, las diferencias en segregación entre establecimientos públicos y establecimientos con fines de lucro, desaparecen o se hacen negativas en el caso de las escuelas con fines de lucro que pertenecen a una red de escuelas. Además, se muestran atisbos de otro tipo de segregación escolar, clásico en la literatura internacional, pero poco estudiado en el caso chileno: la población indígena en el sector público se encontraría más segregada que la población definida como vulnerable (Elacqua, 2009).

En resumen, si bien la investigación sobre segregación escolar en Chile es limitada, la mayoría de la evidencia indica que el nivel de estratificación socioeconómico de las escuelas es elevado, siendo este el elemento común en todos los estudios revisados, a pesar de la diversidad de indicadores de vulnerabilidad utilizados y de los múltiples propósitos que estas investigaciones persiguen. La evidencia es más que contundente para afirmar que el sistema escolar de nuestro país es altamente segregado.

3. POLÍTICAS EDUCACIONALES Y SEGREGACIÓN

El fenómeno de la segregación escolar se ha visto afectado por la implementación y omisión de distintas políticas educacionales en nuestro país. En esta sección revisamos las principales políticas educacionales que han influido en la segregación socioeconómica entre y al interior de las escuelas. Se inicia con el análisis de la estructura organizacional del sistema escolar para luego dar paso al análisis de políticas específicas, como el financiamiento compartido, el Decreto 196 que exige que los establecimientos incluyan 15% de alumnos vulnerables y la Ley de Subvención Escolar Preferencial.

a. Mercado educacional imperfecto: selección y financiamiento compartido

La evidencia muestra que el sistema organizacional de la educación en Chile, basado en mecanismos de mercado, genera segregación y desigualdad. En esta sección, revisaremos brevemente los supuestos detrás de la estructura de mercado educacional del país.



"Las escuelas públicas y las particulares subvencionadas que no cobran presentan cuerpos estudiantiles diversos o integrados, mientras que las escuelas particulares subvencionadas pagadas presentan estratificación de la población estudiantil basados en su capacidad de pago".

La lógica de quienes defienden la mantención de un mercado educacional es simple: a través de la competencia entre escuelas estas mejoran, y si no lo hacen, cierran y, como consecuencia, habrá un aumento generalizado en la calidad de la educación para todos. Esto se lograría diversificando la oferta educacional, otorgando *vouchers* a las familias para que paguen por la educación de sus hijos y permitiendo la libre elección de escuelas (Friedman, 1955). El modelo teórico del mercado educacional financiado vía *vouchers* traería extraordinarios beneficios. Sin embargo, muchos de los supuestos del libre mercado que subyacen a la propuesta de Friedman se violan o, simplemente, no se conciben con la realidad.

Los estudios sobre el impacto del sistema de mercado escolar en Chile muestran contundentemente que este ha profundizado la segregación y desigualdad educativa. En primer lugar, la investigación evidencia que el sistema de competencia en Chile ha generado una amplia segmentación de la educación a nivel escolar (Gallego, 2004; Hsieh & Urquiola, 2003, 2006; Torche, 2005; Valenzuela et al., 2008). Si bien existe una alta correlación entre la segregación residencial y la escolar, esta última genera una hiper-segregación, pues a nivel comunal la segmentación escolar es aun mayor a la residencial (Valenzuela et al., 2008). A nivel internacional también se ha comprobado que las políticas basadas en mecanismos de mercado alienan la segregación en países como Holanda, Nueva Zelanda, Chile, Suecia, Australia y en los Estados Unidos, a través de las escuelas subvencionadas (Ladd, Fiske & Ruijs, 2009). La evidencia que apoya la idea de que el sistema de mercado educacional ha profundizado la segregación es, a todas luces, incontrarrestable.

El mercado educacional ha propiciado que las escuelas compitan por atraer y seleccionar a los estudiantes que son más fáciles —y por tanto, más baratos— de educar. Se trata usualmente de aquellos con mejor nivel socioeconómico y padres más educados, motivados y comprometidos con la educación de sus hijos. A través de los sistemas de admisión las escuelas filtran a los estudiantes que, según las predicciones de la escuela, no garantizan un buen rendimiento, provocando así segmentación. A diferencia de otros sistemas de *vouchers* en el mundo, el mercado educacional chileno funciona de forma distorsionada y genera segregación al permitir la selección (Contreras, Sepúlveda & Bustos, 2010). La investigación disponible muestra que las escuelas particulares subvencionadas compiten por los estudiantes con mejores antecedentes académicos, atrayendo a los mejores alumnos de los establecimientos públicos (Hsieh & Urquiola, 2003), lo que también ocurre en otros contextos (Altonji, Huang & Taber, 2010; Epple & Romano, 2008). De hecho, las escuelas particulares subvencionadas son las más selectivas (Contreras et al., 2010) y las que generan más segregación, ya que, a pesar de servir a una población socioeconómicamente diversa, cada escuela busca atraer a estudiantes de un determinado estrato socioeconómico bastante homogéneo (Mizala & Torche, 2012). Por lo tanto, el supuesto de que en el sistema escolar prevalece la libre elección de los padres no se cumple, y más bien prima la libertad de proyecto educativo (Fontaine, 2003) que, en la práctica y como se ve enseguida, es una manera encubierta de seleccionar a los estudiantes (Atria, 2007). En suma, el mercado educacional no funciona, porque permite la selección de estudiantes y esto provoca que los establecimientos compitan vía atracción de alumnos talentosos, provocando mayor segregación y corrompiendo el espíritu teórico del modelo de mercado, que consiste en atraer estudiantes de cualquier estrato social ofreciendo educación de calidad.

Teóricamente la Ley General de Educación (LGE) prohíbe la selección de estudiantes hasta el sexto grado de educación básica, sin embargo, los vacíos de este mismo cuerpo legal y la falta de fiscalización llevan a que este mandato no se materialice. Para

graficar de manera directa las inconsistencias en la LGE baste decir que el artículo 12 plantea que en el proceso de admisión a cualquier escuela que reciba fondos estatales entre el nivel de transición y sexto básico “en ningún caso se podrá considerar en cada uno de estos cursos el rendimiento escolar pasado o potencial del postulante. Asimismo, en dichos procesos no será requisito la presentación de antecedentes socioeconómicos de la familia del postulante”. Prácticamente a renglón seguido, el artículo 13 de la ley señala que “Sin perjuicio de lo señalado en el artículo anterior, los procesos de admisión de alumnos deberán ser objetivos y transparentes (...) Al momento de la convocatoria, el sostenedor del establecimiento deberá informar (...) b) Criterios generales de admisión (...) e) Tipos de pruebas a las que serán sometidos los postulantes; f) Monto y condiciones de cobro por participar en el proceso, y g) Proyecto educativo del establecimiento” (Mineduc, 2010).

Como puede observarse, inmediatamente después de prohibir la selección, la ley la autoriza vía criterios de admisión, pruebas para los postulantes, cobro por participar del proceso y el proyecto educativo del establecimiento. Este último elemento ha sido una especie de comodín eufemístico para no aceptar a estudiantes por razones familiares o de antecedentes académicos, argumentando la falta de ajuste entre el postulante y el proyecto educativo (Atria, 2007).

El financiamiento compartido es otro mecanismo de selección de estudiantes que pervierte los supuestos del modelo de mercado y que recrudece la segmentación. Se trata de un eficiente dispositivo para seleccionar alumnos en función de la capacidad (o disposición) de pago de los padres y generar escuelas homogéneas socioeconómicamente. El financiamiento compartido, junto a otros criterios discrecionales de selección de estudiantes, lleva a que las escuelas particulares subvencionadas establezcan medidas que les permiten homogeneizar su cuerpo estudiantil en términos socioeconómicos y especializarse en distintos nichos de mercado (Mizala & Torche, 2012). Algunas investigaciones han mostrado que el aumento en el número de establecimientos con financiamiento





"La Ley General de Educación (LGE) prohíbe la selección de estudiantes hasta el sexto grado de educación básica, sin embargo, los vacíos de este mismo cuerpo legal y la falta de fiscalización llevan a que este mandato no se materialice".

compartido eleva los índices de segregación entre las escuelas⁶ (Valenzuela et al., 2008). Así, el financiamiento compartido refuerza otros criterios de selección usados por las escuelas.

Desde la perspectiva de la teoría económica, el financiamiento compartido es similar a la discriminación de precios. La discriminación de precios ocurre cuando productos que tienen el mismo costo marginal de producción son puestos a la venta a diferentes precios (Armstrong, 2006). Si bien la discriminación de precios involucra una serie de supuestos respecto de la homogeneidad de los productos (Machlup, 1955), toda la evidencia empírica indica que las escuelas segregan económicamente vía el precio que cobran a los padres. Vale la pena señalar que en el sector particular subvencionado se da una

discriminación de precios de primer y de tercer grado. La discriminación de primer grado ocurre al cobrar a los padres el máximo que están dispuestos a pagar por educación. La discriminación de tercer grado se da cuando las escuelas se concentran en nichos específicos de consumidores y son capaces de diferenciar entre estos segmentos (Pigou, 2010). En el caso de Chile, el financiamiento compartido permite que las escuelas asignen precios distintos según la capacidad (o disposición) de pago de los padres y se concentran en segmentos socioeconómicos específicos (Mizala & Torche, 2012).

Por último, es necesario mencionar dos elementos adicionales relativos al mercado del sistema escolar que refuerzan la segregación y sus efectos. En primer lugar, el financiamiento compartido permite, por ley, importantes desigualdades en el monto mensual por estudiante que reciben las escuelas. Por ejemplo, en un extremo, sin cobrar financiamiento compartido una escuela básica con jornada escolar completa recibe

en promedio 2.6 Unidades de Subvención Educacional (USE) mensual; y, en el otro, un establecimiento que impone un cobro de 4 USE mensuales se le descuenta 35% del monto por alumno y el financiamiento total por alumno que recibe es cercana a 5.7 USE (Darville & Rodríguez, 2007; Mineduc, 1996). En otros países donde se usan *vouchers*, como en Holanda y Suecia, las escuelas reciben financiamiento público completo, no cobran a las familias y tampoco seleccionan a sus estudiantes (Contreras et al., 2010; Ladd et al., 2009). En segundo lugar, en los sistemas educacionales de mercado las escuelas privadas pueden tener ventajas para contratar a los mejores docentes, dado que estos prefieren a estudiantes de alta habilidad (Epple & Romano, 1998). Lamentablemente, existen indicios en Chile de que los recién egresados con una preparación sólida van a escuelas de nivel socioeconómico alto. Específicamente, una diferencia de una desviación estándar en el rendimiento de la Prueba Inicia (0.14) está asociado con una probabilidad 1.4 veces mayor de hacer clases en un establecimiento de nivel socioeconómico alto (Meckes & Bascopé, 2010). Así, el mercado educacional segrega a los niños y también a los docentes.

b. ¿Quién se acuerda de la "ley del 15%" de estudiantes vulnerables por escuela?

El Decreto 196 del Ministerio de Educación, publicado en el año 2006, requiere que las escuelas que reciben aportes del Estado mantengan en su matrícula total al menos a un 15% de sus alumnos en condición de vulnerabilidad socioeconómica. Se exceptúa de este requisito a los establecimientos que no hayan recibido suficientes postulaciones de estudiantes vulnerables.

El decreto, conocido como ley del 15%, sería una herramienta excelente para disminuir la segregación. De cumplirse dicha ley es probable que no se registraran los índices de segregación escolar que observamos en Chile. A pesar de su trascendencia para mejorar la igualdad de oportunidades educacionales, se pudo detectar solamente un estudio que aborda este tema después de una extensa búsqueda a través de distintas bases de datos de artículos académicos, sitios de gobierno e Internet.

⁶ En términos estadísticos se ha visto que el aumento de una desviación estándar en el número de establecimientos con financiamiento compartido acarrea un incremento de 0.52 desviaciones estándar en los índices de segregación. Esto, a todas luces, representa un alto impacto en la segregación.



La escasa evidencia respecto a la "ley del 15%" indica que se trata de una norma desconocida, que ha recibido poca difusión y que no se aplica (Rojas, 2009). Tampoco pareciera existir una fiscalización estrecha de la misma —que involucraría auditar los procesos de admisión de las escuelas— ni mecanismos complementarios de apoyo para que niños vulnerables puedan llegar a escuelas que están más allá del entorno inmediato de su domicilio. Los docentes y directivos de una muestra pequeña de establecimientos educacionales de Santiago ven a la escuela como un medio para la integración social, pero no creen que dicho proceso deba forzarse a través de leyes. Más bien apuestan a un reacomodo natural de niños de distintas clases sociales en la misma escuela, lo que en realidad es un apego al *statu quo*. En este sentido, los directores y docentes piensan que las escuelas no deben intencionar la integración social y

manifiestan temores respecto de los rasgos "éticos" de las familias vulnerables, que no apoyan a sus hijos en la escuela (Rojas, 2009).

A pesar de la poca evidencia respecto a la "ley del 15%", es posible afirmar que el mercado de la educación genera segregación escolar, la cual se ve reforzada por la falta de cumplimiento del Decreto 196 y las creencias prevalecientes en las comunidades escolares. Llama poderosamente la atención que sean los propios docentes y directivos quienes piensen que las escuelas básicas son ya un instrumento de selección y segregación más que de integración social. Claramente es necesario mejorar no solo las políticas educativas, sino también transformar las creencias y acciones de nuestros docentes y directivos, pues han internalizado la lógica de la selección y segregación, siendo altamente probable que la lleven a la práctica en sus establecimientos.



"Vistos los niveles de segregación del sistema escolar en Chile, la forma de asignar la SEP es regresiva, pues ofrece menos a quienes más lo necesitan".

c. Subvención Escolar Preferencial (SEP)

La Subvención Escolar Preferencial es un sistema mediante el cual el Estado aporta un monto mayor de subvención cuando un establecimiento recibe a alumnos vulnerables. La SEP consta de dos componentes. En primer lugar, se otorga una subvención por alumno prioritario (vulnerable) que depende de la categoría de desempeño donde se ubica la escuela, a saber: en recuperación, emergente y autónoma, siendo esta última la clasificación más alta. Para ejemplificar, un establecimiento emergente recibe una subvención de 0.85 USE por alumno desde el primer nivel de transición hasta 4° básico, y esta subvención se dobla cuando se trata de escuelas autónomas. Además, las escuelas con 60% o más de niños prioritarios reciben 0.3 USE adicionales por cada niño. Como se puede deducir, siendo la ley SEP una excelente idea, encierra también los vicios de desigualdades del sistema de financiamiento compartido, que otorga más recursos a quienes tienen mayor logro y menos a quienes alcanzan un menor desempeño. Vistos los niveles de segregación del sistema escolar en Chile, la forma de asignar la SEP es regresiva, pues ofrece menos a quienes más lo necesitan.

A pesar de las limitaciones en la ley SEP, esta puede ser una herramienta clave para disminuir la segregación, pues introduce un incentivo de mayores recursos para escuelas que reciban a estudiantes prioritarios. De esta manera, se esperaría que las escuelas busquen atraer más estudiantes prioritarios por los recursos adicionales que traen en su *voucher*, los cuales teóricamente suplirían los mayores costos de educar a niños vulnerables (Gallego & Sapelli, 2007). Sin duda se trata de una lógica clara de incentivos que podría incidir en la conformación social de las escuelas.

Hasta el momento no existen investigaciones que permitan concluir respecto de los efectos de la SEP en la segregación. Incluso, es probable que sea temprano para realizar una evaluación dado el poco

tiempo de maduración de esta política. Sin embargo, tomando en cuenta la movilidad de estudiantes entre escuelas municipales y particulares subvencionadas en los últimos años, tal vez sería momento de revisar qué impacto ha tenido la SEP sobre la segregación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es evidente que la segregación escolar es un fenómeno arraigado en Chile y que la organización del sistema educativo y su forma de financiamiento alientan la separación de clases sociales en las escuelas. La situación es de tal magnitud que incluso muchos directivos y docentes han internalizado la idea de que las escuelas no deben hacer nada para mejorar la integración y que tampoco esta se puede imponer por ley. Lamentablemente, los argumentos presentados en favor del *statu quo* recuerdan aquellos que se esgrimían cuando se iniciaron las políticas de desegregación racial en los Estados Unidos. Esto indica que nos queda camino por recorrer y que debemos tomar iniciativas para revertir la segregación y hacer de nuestras escuelas instituciones inclusivas y no excluyentes.

Los componentes del sistema escolar que propician la segmentación aparecen nítidamente en este análisis de la literatura. En primer lugar, la selección de estudiantes y el financiamiento compartido profundizan la segregación, por lo que deberían desaparecer. La evidencia comparada muestra que los países con sistemas de *vouchers* han prohibido la selección y los cobros a las familias, y con ello han logrado conformar sistemas escolares socioeconómicamente integrados y con resultados académicos elevados. El único argumento para mantener la selección y el financiamiento compartido sería, con certeza a través de algún eufemismo, el de usar el sistema escolar para mantener o ampliar la distancia entre clases sociales.

En segundo lugar, prevalece en nuestro sistema escolar una lógica de financiamiento regresivo, que da menos recursos a quienes más lo necesitan. El financiamiento compartido provoca desigualdades enormes debido a que las escuelas que cobran el monto más elevado permitido obtienen un 300% más de recursos por alumno que un establecimiento que solamente recibe la subvención regular. Asimismo, la

ley SEP asigna un monto mayor de subvención por alumno prioritario a los establecimientos clasificados como autónomos, la categoría más alta de desempeño, y da un monto menor a las escuelas emergentes. Es imprescindible cambiar el enfoque de este modelo financiero e incrementar los recursos públicos para educación, en especial para los más desaventajados.

En tercer lugar, en términos de regulación se requiere mejorar algunas leyes e implementar de manera eficaz otras que están vigentes. Claramente la LGE requiere una transformación para impedir la selección e instaurar un mecanismo de sorteo público que deban aplicar las escuelas en caso de enfrentar una demanda mayor a los cupos disponibles. Además, se debería eliminar el financiamiento compartido y elevar el monto de la subvención regular. Por otra parte, se debería fiscalizar la aplicación del Decreto 196 que exige a los colegios que reciben recursos del Estado incorporar en su matrícula a un 15% de alumnos vulnerables. Asimismo, un reforzamiento de la subvención escolar preferencial permitiría apuntalar los incentivos para la integración. Finalmente, el cuerpo regulatorio de la Agencia de Calidad y la

Superintendencia de Educación debería favorecer la integración. Por ejemplo, se debería tomar en cuenta el porcentaje de alumnos vulnerables al momento de clasificar a las escuelas en distintos niveles de desempeño, y la Superintendencia debería auditar los procesos de admisión para asegurarse que se cumpla con la norma del 15% de estudiantes desaventajados.

La tarea de construir una sociedad más democrática e igualitaria es enorme, y requerirá de la voluntad política del Ejecutivo y Legislativo para tomar medidas, de tal forma que la educación contribuya a la integración social. Los profesores y directivos deberán pasar del discurso sobre igualdad a la práctica de la inclusión, lo que solamente se logra a través de la claridad de propósitos y el esfuerzo cotidiano para actuar en consecuencia con ellos. Las familias en nuestro país, a pesar de las desigualdades y dificultades, siguen viendo en la educación una senda de movilidad social y de superación personal. Depende de todos los involucrados en educación que tales aspiraciones no se hagan trizas al chocar contra el muro de las desigualdades y la indiferencia.



**REFERENCIAS**

- Altonji, J. G., Huang, C. I. & Taber, C. R. (2010). *Estimating the Cream Skimming Effect of School Choice*. Recuperado en <http://www.nber.org/papers/w16579>
- Armstrong, M. (2006, diciembre 2). Price discrimination. *Economic Theory*. London: Department of Economics, University College London. Recuperado en <http://else.econ.ucl.ac.uk/papers/uploaded/222.pdf>
- Atria, F. (2007). *Mercado y ciudadanía en la educación*. Santiago, Chile: Flandes Indiano.
- Beyer, H. (30 de agosto de 2006). Opinión Pública y Educación: Reflexiones a propósito de Encuesta CEP [presentación]. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos. Recuperado de http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3807_2536/hbeyer_comentarios.pdf
- 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. Recuperado en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6237.2010.00735.x/full>.
- Darville, P. & Rodríguez, J. (2007). *Institucionalidad, Financiamiento y Rendición de Cuentas en Educación*. Santiago, Chile: Ministerio de Hacienda.
- Elacqua, G., Pacheco, P. & Salazar, F. (2006). Segmentación escolar en Chile: Consecuencia inesperada de un sistema de vouchers. En V. Muñoz & P. Coto (eds.), *El oro por las cuentas: Miradas sobre mercantilización de la educación*. San José, Costa Rica: Universidad Nacional de Costa Rica y Luna Híbrida.
- Elacqua, G. (2007). *Enrollment practices in response to market incentives: Evidence from Chile*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Elacqua, G. (2009). The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile [documento de trabajo]. Santiago de Chile: Centro de Políticas Comparadas en Educación.
- Epple, D. & Romano, R. E. (1998). Competition between private and public schools, vouchers, and peer-group effects. *American Economic Review*, 88(1), 33-62. JSTOR. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/116817>
- Epple, D. & Romano, R. E. (2008). Educational vouchers and cream skimming. *International Economic Review*, 49(4).
- Fontaine, L. (2003). Cuotas obligatorias de alumnos "vulnerables" en la educación subvencionada: Antecedentes para la Discusión. *Serie Puntos de Referencia*, 267. Recuperado de [http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Cuotas+obligatorias+de+alumnos+"vulnerables"+en+la+educación+subvencionada:+Antecedentes+para+la+Discusión#0](http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Cuotas+obligatorias+de+alumnos+)
- Friedman, M. (1955). The role of government in education. En R. Solo (Ed.), *Economics and the public interest*. New Jersey: Trustees of Rutgers College.
- Gallego, F. A. (2004). School choice, incentives, and academic outcomes: Evidence from Chile. *Manuscript, Massachusetts Institute of Technology*. Recuperado en <http://repec.org/es/LATM04/up.17368.1080314323.pdf>
- Gallego, F. A. & Sapelli, C. (2007). El financiamiento de la educación en Chile: una evaluación. *Pensamiento Educativo*, 40(1), 263-284.
- Hoxby, C. (2002). The power of peers: how does the make up of a classroom influences achievement? *Education Next*, (Summer), 57-63. doi:10.1049/ep.1985.0257
- Hoxby, C. & Weingarth, G. (2005). Taking race out of the equation: School reassignment and the structure of peer effects. *Unpublished manuscript*, (2005). Citeseer. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.75.4661&rep=rep1&type=pdf>
- Hsieh, C. & Urquiola, M. (2003). When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program. *NBER Working paper series*.
- Ladd, H. F., Fiske, E. B. & Ruijs, N. (2009). Parental choice in The Netherlands: Growing concerns about segregation. *National Conference on School Choice, Vanderbilt University, October* (<http://ncspe.org/>)

- publications_files/OP% 20182. pdf. Nashville, Tennessee. Recuperado de <http://sanford.duke.edu/research/papers/SAN10-02.pdf>
- Lavy, V., Paserman, D. & Schlosser, A. (2008). Inside the Black of Box of Ability Peer Effects: Evidence from Variation in the Proportion of Low Achievers in the Classroom. *NBER working*. Cambridge, MA. Recuperado en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1288414
- Machlup, F. (1955). Characteristics and types of price discrimination. *Business concentration and price policy, Vol. I*, pp. 395-438. Recuperado en <http://www.nber.org/chapters/c0971.pdf>
- Manski, C. F. (1993). Identification of Endogenous Social Effects: The Reflection Problem. *The Review of Economic Studies*, 60(3), 531-542. JSTOR. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2298123>
- Massey, D. & Denton, N. (1988). The dimensions of residential segregation. *Social forces*, 67(2), 281. doi:10.2307/2579183
- Meckes, L. & Bascopé, M. (2010). *Distribución inequitativa de los nuevos profesores mejor preparados*. Primer congreso interdisciplinario de investigación en educación. Santiago, Chile.
- Mineduc. (1996). *D.FL. No 5*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.
- Mineduc. (2010). *Ley General de Educación*. Santiago de Chile: Ministerio de Educación de Chile.
- 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. Elsevier Ltd. doi:10.1016/j.ijedudev.2010.09.004
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background. OECD, Vol. II*, pp. 1-224. París: Publications de l'OCDE. Recuperado en <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9810081E.pdf>
- Orfield, G. (2004). Why segregation is inherently unequal: The abandonment of Brown and the continuing failure of Plessy. *NYL Sch. L. Rev.*, 131(1955), 1-13. Recuperado en http://heinonlinebackup.com/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/nyls49§ion=53
- Orfield, G., Frankenberg, E. & Siegel-Hawley, G. (2010). The integrated schools: finding a new path. *Education Leadership*, 68(3), 22-28.
- Peña, C. (2004). Igualdad educativa y sociedad democrática. En J. E. García-Huidobro (Ed.), *Políticas educativas y equidad* (pp. 21-30). Santiago, Chile: UNICEF.
- Pigou, A. C. (2010). *The Economics of Welfare*. General Books LLC. Recuperado en <http://www.amazon.com/Economics-Welfare-C-Pigou/dp/1154944921>
- Rodríguez, J. (2010). La no linealidad del efecto par educacional: evidencia para Chile. Santiago, Chile. Recuperado en <http://www.econ.uchile.cl/uploads/addon/archivo/post/5716/Rodriguezpeereffect2010122010.pdf>
- Rojas, M.T. (2009). ¿Es posible imaginar escuelas más integradas? *Docencia*, 39, 31-39.
- Torche, F. (2005). Privatization Reform and Inequality of Educational Opportunity: The Case of Chile. *Sociology of Education*, 78 (Octubre).
- Valenzuela, J. P., Bellei, C. & De los Ríos, D. (2008). Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido [informe]. Santiago, Chile: Ministerio de Educación, FONIDE.
- Valenzuela, J. P., Bellei, C. & De los Ríos, D. (2010). Segregación escolar en Chile. En: S. Martinic & G. Elacqua (Eds.), *¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo* (pp. 209-232). Santiago, Chile: UNESCO-PUC.
- Zimmer, R. W. & Toma, E. F. (2000). Peer effects in private and public schools across countries. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(1), 75-92. doi:10.1002/(SICI)1520-6688(200024)19:1<75::AID-PAM5>3.3.CO;2-N