

Financiamiento de la Educación Escolar Propuestas desde el valor público

Pablo González
Luis González

Centro de Investigación para la Educación Inclusiva

Síntesis

El sistema de financiamiento escolar en Chile, basado en un subsidio a la demanda y una fuerte participación privada, ha sido objeto de creciente escrutinio en los últimos años. Este modelo, heredado de la dictadura, permitió una expansión significativa de la matrícula, pero con incentivos que no favorecen la colaboración entre establecimientos y generan una especialización en nichos de mercado que reforzó la segregación.

El sistema de financiamiento es un medio para lograr ciertos fines, no un fin en sí mismo. Debe permitir la asignación y uso eficiente y justo de los recursos escasos, así como otros objetivos que la sociedad defina para el sistema educativo. Este trabajo propone una revisión integral del sistema a partir del enfoque de valor público, que coloca en el centro la deliberación de los objetivos del sistema educacional, en contraste con la simple agregación de preferencias individuales que realiza el mercado. Se destacan las limitaciones del modelo actual para responder a algunos de estos objetivos, particularmente la inclusión.

El documento propone superar el debate entre subsidio a la oferta y la demanda, puesto que todo sistema eficiente debe tomar en cuenta la demanda. Por el contrario, el documento propone correcciones de fallas del sistema actual, que no son las que suelen atribuirse.

En suma, se plantea la necesidad de alinear el financiamiento con un diseño institucional inclusivo y con una visión estratégica de largo plazo que sitúe el aprendizaje y la inclusión en el centro del sistema escolar. El problema principal del predominio sin balances de la lógica económica sobre la pedagógica ha sido el énfasis en incentivos y controles, y el descuido del “diseño de los flujos de producción”. En contraste, la ingeniería ofrece herramientas complementarias para el diseño de la cadena de valor y de sistemas de apoyo que la harían más efectiva.

Recomendaciones

En relación a lo expuesto, se recomienda:

1. **El financiamiento educativo debe apoyar un sistema diseñado para generar valor público**, definido colectivamente, más allá de los incentivos actuales y dinámicas de mercado.
2. **Diseñar el sistema educacional utilizando las herramientas de la ingeniería, optimizando la cadena de valor educativa, especialmente las interacciones en el aula**, con sistemas de apoyo y de gestión, incluyendo un sistema de mejora continua.
3. **Definir un equilibrio adecuado entre centralización y descentralización**, en términos de sistemas de gestión y apoyo, para fortalecer los aprendizajes y los otros objetivos valorados por el público.
4. Para la producción del valor público que no coincide con la mera suma de las preferencias individuales, **se requiere un financiamiento explícito, independiente del mercado, junto con mecanismos de gobernanza que reflejen el interés general** y permitan gestionar los recursos con eficacia.
5. **Implementar modelos de costos transparentes y actualizados que permitan asignar recursos de forma equitativa y eficiente**, independientemente del mecanismo de financiamiento adoptado, superando discrecionalidades y favoreciendo una distribución justa basada en matrícula, modalidad, nivel educativo, y características del territorio y de los estudiantes.
6. **Apoyado en estos modelos de costos, el sistema de financiamiento debe garantizar inclusión real, aportando los recursos adecuados para dar igualdad de oportunidades** para las distintas discapacidades, apoyo desde la primera infancia, formación docente en diversidad y recursos estables para escuelas hospitalarias y penitenciarias.

Introducción

La disponibilidad de recursos suficientes y correctamente asignados permite (o no, si es insuficiente) el cumplimiento efectivo del derecho a la educación, materializar las políticas educativas y generar los incentivos para los distintos actores que deben implementarlas. No es un medio neutral, pues pone en acción ciertos comportamientos y no otros, y es esencial para hacer realidad los proyectos. Debido a la escasez de recursos, pone en juego consideraciones de eficiencia, efectividad, calidad, bien común, equidad y justicia. Se trata de que los recursos sean bien asignados, a los fines más rentables socialmente y en las proporciones adecuadas (eficiencia externa); que sean utilizados lo mejor posible para alcanzar los resultados deseados (eficiencia interna); y distribuidos en forma equitativa y justa, de modo que permitan la igualdad de oportunidades y la inclusión, o alcanzar otros principios de justicia, realizar el bien común y mejorar en diversas dimensiones de calidad de los resultados. Levin (2002) reconoce que no es solo un instrumento para distribuir recursos sino también un dispositivo de organización social, política y cultural.

En el ideal, el sistema de financiamiento debiese ser funcional a los objetivos de la política educacional, así como ésta debiese ser funcional al proyecto de desarrollo económico, social y cultural del país. En la práctica, internacionalmente, emerge como una respuesta política a una demanda social por mayor acceso a la educación, a la que se opusieron históricamente los partidos conservadores. A medida que se fueron desarrollando económicamente, los estados propiciaron y expandieron una provisión estatal financiada con recursos públicos, que se superpuso, en diverso grado, a una educación privada reservada a una pequeña élite que podía financiarla. Si bien actualmente existe un consenso internacional plasmado en la convención de los derechos del niño, es conveniente recordar que no siempre existió tal consenso, por lo que el sistema de financiamiento prevaleciente, más que una decisión técnica, es el resultado de una lucha política, que, en los países de la OCDE, goza de la legitimidad propia de la democracia y de la historia. Por lo mismo, hay tantos sistemas como países.

Hay diferencias en los mecanismos específicos de financiamiento y en el nivel de autonomía de la gestión de los recursos, así como el grado en que se permite o promueve la provisión privada. Quizás la diferencia que más llama la atención de Chile respecto al resto de Hispano América es esta última característica, como lo ilustra la Tabla 1. Mientras países como Canadá, Estados Unidos y Japón mantuvieron la provisión privada muy acotada, Bélgica y Países Bajos, permitieron la creación de establecimientos privados católicos y protestantes.

En Chile, la expansión de la matrícula está asociada a un proceso de democratización y de igualdad de acceso a mínimos sociales (Cox et al., 1997; Serrano et al., 2013), pero las reglas que permitieron la expansión de la matrícula privada datan de la más reciente dictadura (1973-1990). En 2024, casi el 64% de los estudiantes en Chile asistió a establecimientos privados o administrados por privados (54,1% particulares subvencionados, 9,5% particulares pagados y 1,2% Corporaciones de administración delegada)^{1,2}.

Tabla 1. Cuadro Comparativo del porcentaje de matrícula en escuelas privadas en primaria y secundaria (2023).

País	% matrícula en escuelas privadas (primaria)	% matrícula en escuelas privadas (secundaria)
Chile	63,1	62,9
España	31,7	31,2
Perú	25,8	25,1
Argentina ^a	25,4	25,7
Ecuador	24,5	24,5
Paraguay	20,8	18,6
República Dominicana	20,6	17,4

¹ Centro de Estudios MINEDUC (2024).

² La otra excepción en la región es Haití, donde la educación privada es mayoritaria, principalmente porque su nivel de desarrollo económico no le ha permitido proveer educación estatal para toda su población, por lo que las propias familias han debido recurrir a la educación privada, y alrededor del 90% de sus estudiantes asistirían a escuelas privadas, por la que deben pagar.

Colombia ^a	19,3	20,8
Brasil	18,7	15,4
Uruguay ^a	16,6	11,5
Nicaragua	15,9	20,4
Venezuela ^b	15,6	25,8
Portugal ^a	13,0	19,1
El Salvador	12,1	14,8
Guatemala	11,9	62,9
Honduras	11,7	27,0
Panamá	10,7	18,0
Bolivia	9,8	11,3
Costa Rica	9,7	8,8
México ^a	9,1	11,5

Fuente: UNESCO Institute for Statistics.

Notas: Los valores representan el porcentaje de matrícula en escuelas privadas en primaria y secundaria, en el año 2023 o el más reciente disponible. ^a Datos correspondientes al año 2022. ^b Valor actualizado al año 2024.

Esta ilegitimidad de origen ha sido invocada permanente desde la izquierda y los movimientos sociales para impugnar las medidas tomadas por la dictadura militar, en particular tres: el traspaso de los establecimientos educacionales fiscales a los municipios; la administración privada con fines de lucro; y el financiamiento de la educación escolar a través de un subsidio a la demanda en los mismos términos para municipales y privados. Lo primero comienza a ser revertido con la Ley No. 21.040, promulgada en 2017, casi tres décadas después del retorno a la democracia, que estableció el traspaso gradual de los establecimientos municipales a servicios públicos descentralizados dependientes de la Dirección Nacional de Educación Pública, en un proceso que se espera culmine en 2030. Lo segundo, fue prohibido en la Ley No. 20.845, de 2015. Lo tercero está aún lejos de ser una alternativa políticamente seria, por la falta de elaboración sobre las ventajas y desventajas del esquema actual y, sobre todo, de elaboración de alternativas, más aún después del fracaso de la primera asamblea constituyente, que habría puesto urgencia sobre esta materia.

No obstante, durante el período democrático, se han regulado algunos de sus posibles efectos negativos, particularmente la posibilidad de competencia-S y una larga lista de fallas de mercado que se resumen en la sección siguiente.

Sin embargo, las decisiones políticas a veces carecen de racionalidad y los cambios en las correlaciones de fuerzas son impredecibles, por lo que conviene realizar un análisis serio y en profundidad de las alternativas para el financiamiento escolar, como insumo para una discusión razonable, que limite las oportunidades de error y la demagogia populista. Lamentablemente, existe poca evidencia empírica, y los argumentos en torno a una u otra alternativa son más bien teóricos. Este documento innova al aplicar el enfoque de valor público, desarrollado recientemente en la administración pública (Benington & Moore, 2011; Bozeman, 2002,2007; Moore, 1995), a un campo tradicionalmente dominado por la economía neoclásica, mostrando las limitaciones que ésta tiene en su aplicación a educación. El análisis es relevante para cualquier país que esté considerando reformar su sistema de financiamiento de la educación, pero está anclado a la experiencia chilena para efectos referenciales, por su excepcionalidad en el continente y por la influencia que ha tenido en su evolución la teoría económica neoclásica, tanto en las medidas tomadas por coaliciones de derecha como de izquierda (González et al., 2023). Lo factible en cada país es dependiente de su trayectoria pasada, pero las conclusiones y recomendaciones son extrapolables, con las debidas adaptaciones, a cualquier país de la región.

El documento se organiza del siguiente modo. En la primera sección se presentan los principales antecedentes del sistema de financiamiento de la educación en Chile. En la tercera sección se clasifican los sistemas de financiamiento según sus principales características y se enfatizan las características que hacen distintivo al modelo chileno. En la cuarta sección se discuten los lineamientos con que, de acuerdo con el enfoque de valor público, se debiera estructurar el sistema de financiamiento de la educación en Chile.

Antecedentes

De acuerdo con López et al. (2018), el financiamiento del sistema escolar es una pieza fundamental en la operación de una lógica de mercado introducida durante la dictadura militar, mediante reformas que incluyeron la ampliación del sistema de subvenciones escolares³ para establecimientos educacionales particulares en términos similares a los establecimientos públicos, la municipalización de los establecimientos escolares fiscales, y la promoción de competencia a través de la facilitación de la entrada de nuevos proveedores privados, incluso con fines de lucro. Cabe precisar que el sistema de subvenciones era muy anterior a la dictadura, pero no pretendía generar competencia del sector privado con el público, sino apoyar establecimientos privados gratuitos (Cox et al., 1997). Un hito clave fue la Ley No. 9.864 de 1951, que regularizó y extendió un sistema menos formalizado de subvenciones que había prevalecido hasta entonces, estableció una subvención por asistencia media equivalente a la mitad del costo de un alumno fiscal de la misma categoría (primaria, secundaria, técnico profesional o escuelas normales). Con esto se pretendía reconocer el papel de fundaciones sin fines de lucro que colaboraban con el Estado en la tarea de educar.

La igualación del valor de la subvención con el costo fiscal se produjo en 1974 (Cox et al., 1997). Desde ese momento ya no se trata de reconocer el trabajo de un pequeño grupo de colaboradores con interés no pecuniario en la materia, sino de promover la actividad económica privada en un área “no tradicional”, con recursos públicos. No obstante, la promoción de la actividad educacional privada no cobra fuerza hasta 1981. El decreto Ley No. 3.476 de 1980, permitió a los municipios y corporaciones acogerse al beneficio de la subvención en los mismos términos que a sostenedores privados. Para estos efectos, la determi-

nación del valor de la subvención se habría basado en estudios de gastos efectivos de la enseñanza fiscal por modalidad y nivel de enseñanza realizados entre 1979 y 1980 (aunque tales estudios no están disponibles).

En rigor, nunca hubo completa igualdad de trato entre establecimientos municipales y particulares subvencionados (González, 1996, 1998). Los municipios podían aportar recursos propios para los establecimientos de su dependencia, y, en el caso de las Corporaciones municipales, realizar subsidios cruzados, desde o hacia sus otras funciones (atención primaria y cementerios). Esto era compensado con la posibilidad de cobro por financiamiento compartido para los establecimientos particulares subvencionados, pero hasta 1993 el descuento de la subvención era de tal magnitud que su aplicación era excepcional. En esa fecha también se dieron más incentivos a las donaciones privadas. Asimismo, los municipios podían financiar sus inversiones con recursos del gobierno regional, mientras los privados debían hacerlo con recursos propios.

Esta lógica de mercado se ha mantenido durante el período democrático, pero se ha reemplazado la fe ciega en mercados desregulados por una mirada que reconoce su insuficiencia para generar resultados eficientes, debido a las denominadas “fallas de mercado” (Colclough, 1996; Hahn, 1989), y que ha servido de justificación para la introducción de una serie de regulaciones y cambios que han perfeccionado el sistema de financiamiento. En efecto, la agenda de corrección de fallas de mercado, es decir la regulación o corrección de aspectos que alejan al “mercado educativo” de los supuestos de la “competencia perfecta”, ha incluido (González et al., 2023): modificaciones a la estructura de las subvenciones para reconocer diferencias de costos de funcionamiento de establecimientos localizados en zonas rurales y con baja densidad poblacional (1994), entre modalidades de enseñanza (1994), por jornada escolar (1996-1997) y por características de la población atendida (Subvención Escolar Preferencial, 2008); la publicación de los resultados por establecimiento educacional de las pruebas SIMCE (Sistema de medición de la calidad de la educación) por parte del Ministerio de Educación –una obligación establecida legalmente al final de la dictadura pero implementada recién en 1995–, la comparabilidad longitudinal de las pruebas, con la introducción de “equating” des-

³ Esto es lo que suele denominarse “voucher”, aunque en estricto rigor, el sistema predominante de financiamiento a la educación escolar en Chile, es un mecanismo de financiamiento *per cápita*, ligado a la asistencia de los estudiantes, pero que es recibido por los establecimientos. El mecanismo de voucher propuesto por Milton Friedman es un “cupón” que se entrega a las familias, las que lo entregan a la institución donde se elige matricular al estudiante.

de 1997, y el posterior Sistema de Aseguramiento de la Calidad (2011), que pretenden enfrentar el problema de “calidad oculta” de las escuelas, a lo que se suma posteriormente la prohibición del lucro (2015), que dificulta la extracción de rentas por parte de los propietarios de escuelas en un contexto de información asimétrica; el Sistema de Evaluación Docente (2004) y la posterior Carrera Docente (2017), que aborda el problema de “calidad oculta” de los docentes; el SNED (1994-1995) como sistema de incentivos colectivos que aborda el problema de “riesgo de comportamiento”; y el Sistema de Admisión Escolar (2016), que impide la selección por las escuelas de los estudiantes más “fáciles de educar” o competencia-S (Johnes, 1993). Todas estas reformas no alteran la estructura de mercado, basada en la libre elección de cada familia sobre la base de sus preferencias individuales apoyada en un subsidio a la demanda, sino que propenden a un resultado más eficiente en el sentido económico.

La crítica al modelo de mercado educativo fue parte del relato de las movilizaciones estudiantiles del 2006, la denominada “Revolución Pingüina”, y el movimiento universitario del 2011. Ambos marcaron un hito en la política de la transición a la democracia, impugnando constante y crecientemente las políticas educacionales seguidas durante la transición. Frente a ello, las respuestas institucionales buscaron incentivar la inclusión social y un financiamiento diferenciado para evitar la segregación. Sin embargo, su concreción mediante leyes como la Ley No. 20.529 (Sistema de Aseguramiento de la Calidad, Ley SAC) y la Ley No. 20.248 (Subvención Escolar Preferencial, Ley SEP), no tocaron las lógicas de mercado que sustentan el modelo (López et al., 2018), y, por el contrario, introdujeron más fuertemente una lógica de control y rendición de cuentas basadas en las pruebas estandarizadas (SIMCE).

Recién en el segundo gobierno de la presidenta Bachelet, y en respuesta a las demandas sociales, los cambios se alejan de la lógica económica, específicamente con la promulgación de la Ley de Inclusión Escolar (No. 20.845), que prohíbe el lucro y la selección y elimina, gradualmente, el copago en la educación escolar; y la Ley No. 21.040, que crea el Sistema de Nueva Educación Pública, dando inicio a un proceso gradual de reversión de la municipalización por medio del traspaso de los establecimientos educacionales desde las municipalidades

hacia una nueva institucionalidad: los Servicios Locales de Educación (SLEP)⁴.

Con esta última reforma, se rompe la igualdad de trato entre establecimientos públicos y privados, pues el Estado financiará directamente el gasto de funcionamiento de los nuevos SLEP a medida que vayan entrando en funcionamiento. Se colocan además trabas a la libre creación de nuevos establecimientos educacionales, que deben ser autorizados sobre la base de falta de oferta educacional en la zona⁵.

Mención aparte merece el financiamiento de alumnos con discapacidad. El sistema de subvenciones contempla una subvención tres veces mayor por alumno para la educación especial, sin importar la discapacidad, lo que se fun-

⁴ Es difícil fundamentar esta ley en la teoría económica, que tiende a preferir más descentralización y autonomía de los agentes. No obstante, incluso esta reforma podría haberse fundado técnicamente en que permitía aprovechar economías de escala y ámbito en la producción de sistemas de gestión y apoyo para toda la educación pública (y eventualmente más allá). No obstante, estas ventajas potenciales no fueron aprovechadas en el diseño de la ley ni en sus primeros años de implementación.

⁵ Esto también puede fundamentarse en términos de una racionalidad económica, pues fallas de coordinación pueden llevar a que haya un número excesivo de establecimientos educacionales urbanos produciendo “a pérdida” por competir por un número limitado de estudiantes, que se traduce en cursos demasiado pequeños. Además, se proyecta una disminución de la población en edad escolar a nivel nacional y en la mayor parte de las comunas de Chile, lo que irá agravando el problema. Si bien el sistema de financiamiento genera incentivos hacia la expansión de la oferta, al pagar automáticamente por los alumnos que un nuevo (o expandido) establecimiento escolar puede captar, esta ventaja es mejor aprovechada por el sector privado. Desde mediados de los 90s, se ha reconocido que las normas dificultan la expansión de la oferta pública en nuevos asentamientos humanos, que requiere la coordinación de distintos organismos con distintas temporalidades y atribuciones (especialmente vivienda, educación, salud, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el gobierno regional y el municipio) y el diseño, aprobación, licitación, construcción de un establecimiento escolar completo, en circunstancias que el sector privado puede resolver su inversión en forma más expedita e ir completando sus cursos en forma paulatina. Esto no es un argumento para regular más esto último -pues de hacerlo se correría el riesgo de dejar sin oferta a estos nuevos asentamientos, sino para mejorar la planificación y coordinación de la oferta pública. Los cambios recientes arriesgan precisamente la capacidad de responder a los movimientos de población y a los concomitantes cambios de demanda.

damenta únicamente en que el máximo de alumnos en un aula de educación especial es de 15 en lugar de 45. En algunos casos, esto genera desfinanciamiento, pues los ingresos por subvención no cubren los costos de funcionamiento eficiente, en otros, las escuelas de lenguaje, los ingresos exceden los costos (Bosch, 2005). Por otro lado, dentro de las barreras para la política de educación especial, se ha identificado el modelo de financiamiento por medio de la subvención PIE, el cual está asociado al diagnóstico médico de los estudiantes beneficiarios, lo que, ha conllevado a una explosión en el diagnóstico de estudiantes con necesidades educativas transitorias (López et al., 2023), debido a que este mecanismo de financiamiento genera incentivos a sobre diagnosticar estudiantes con el fin de captar estos recursos adicionales (Meijer et al., 2018). Esta política, que buscaba la inclusión de los estudiantes en educación especial en aulas regulares, no ha producido una disminución de la matrícula en escuelas especiales, que se ha mantenido relativamente constante desde la instauración del PIE. No obstante, los valores de la subvención no cubren aspectos básicos que estos niños requieren, como tecnologías asistivas o personal especializado para su adecuada utilización. Por el contrario, en el primer caso, los dispositivos han sido financiados parcialmente mediante un fondo concursable, lo que hace depender el acceso a estas tecnologías, que debiese ser un derecho de los niños de acuerdo con las convenciones suscritas por Chile, de la capacidad del sostenedor para presentar proyectos y la disponibilidad presupuestaria del fondo. Al mismo tiempo, no se garantiza que el equipamiento escogido sea el más costo efectivo ni esté a tiempo para cuando el estudiante ingresa al sistema escolar o se traslada al interior de éste (para estos y otros problemas ver González et al., 2019).

La subvención también es utilizada para financiar la continuidad escolar de los niños hospitalizados, lo que genera un problema de déficit de recursos para esos establecimientos, pues requieren cubrir costos que son independientes de las posibilidades de asistencia de esta población. Las escuelas cárceles tienen un problema similar.

Por otra parte, el mecanismo de financiamiento no genera incentivos adecuados a racionalizar la oferta, pues varios establecimientos educacionales, compitiendo por

los mismos alumnos, pueden funcionar lejos de su capacidad óptima, pero aun así convenirles mantenerse en funcionamiento. En los ejercicios que se hicieron a mediados de los años noventa, se encontraron patrones como establecimientos de básica y media que se repartían inefficientemente alumnos de séptimo y octavo básico, o establecimientos que ofrecían ofertas similares a una cierta distancia de las zonas urbanas para impetrar subvención rural (González, 1996). Por otra parte, los criterios de eficiencia no debieran ser los únicos considerados a la hora de cerrar establecimientos, especialmente si están en zonas rurales. Se entiende que los cambios recientes en materia de regulación de oferta buscan atender a este tipo de situaciones, pero es importante analizar sus consecuencias tanto en materia de racionalización como satisfacción de nueva demanda.

El modelo chileno en perspectiva internacional

Uno de los primeros estudios comparativos sobre el financiamiento de los sistemas escolares distingue aspectos estructurales, mecanismos de asignación y distribución y disposiciones específicas a cada sector (Barro, 1998). Para efectos de comprender lo distintivo del sistema de financiamiento de la educación en Chile es más útil considerar las siguientes cuatro dimensiones:

- El nivel de centralización de la fuente de financiamiento (desde el nivel nacional hasta el nivel local, pasando por niveles intermedios en países federales).
- El nivel de centralización y autonomía de la administración de los recursos.
- La fórmula sobre la cual los recursos se transfieren, que puede diferir según el tipo de recursos, por ejemplo, docentes y servicios básicos.
- Si se da aporte a actores privados y cómo.

La **Tabla 2** ilustra la diversidad de la experiencia internacional para países seleccionados en función de estas cuatro dimensiones.

Tabla 2. Cuadro de resumen comparativo de sistema de financiamiento de la educación.

País	Centralización del financiamiento	Centralización y autonomía de la administración	Fórmula de financiamiento	Apporte a privados
Chile	Financiamiento desde el gobierno central.	La administración de los recursos puede ser por parte de los sostenedores municipales o de los Servicios Locales de Educación Pública, quienes reciben las transferencias del gobierno central, pero las remuneraciones docentes están fijadas por ley.	El mecanismo de financiamiento es principalmente con criterios de demanda por medio de subvenciones que dependen de la matrícula, la asistencia, y otras características de los estudiantes. Otras transferencias del Estado se hacen con criterios de oferta, las que dependen de las características de los establecimientos, entre otros.	Escuelas de administración privada pueden recibir las mismas subvenciones que escuelas públicas, y están sujetas a la misma legislación.
Alemania	Principalmente centralizado, alrededor de dos tercios de los recursos provienen del presupuesto de los Länder.	Los Länder son los principales responsables de la educación escolar, desde la planificación a la contratación de personal. Esta autoridad central es quién paga las inversiones en infraestructura escolar y quien paga directamente los salarios de los docentes, los cuales están fijados de acuerdo a leyes de los Länder.	Factores de demanda que permiten establecer la distribución de la oferta, donde la autoridad central planifica la oferta de profesores en los territorios, en consideración de la demanda (profesores requeridos) en base a ratios definidos de número alumnos por profesor por sala (Holz et al., 2021).	Sólo determinadas escuelas privadas, normadas por Ley Fundamental, pueden recibir financiamiento público ⁶ .
Francia	Gobierno central quien entrega el financiamiento a las administraciones educacionales.	La administración es centralizada, donde se entregan algunas competencias a unidades territoriales más pequeñas de acuerdo al nivel educativo. Las unidades territoriales dirigen el financiamiento principalmente hacia infraestructura y materiales, y personal de mantenimiento y servicios.	Las transferencias consideran coeficientes en base a criterios históricos, e implícitamente, la capacidad de los establecimientos en cuanto a su superficie y la evolución de la población escolar, donde este último es un criterio de evolución de la demanda en el territorio.	Las escuelas privadas deben tener un contrato con el Estado para poder recibir financiamiento.
Uruguay	Financiamiento desde el gobierno central.	Administración de los recursos desde el gobierno central.	Mecanismo de financiamiento donde la asignación de recursos se realiza en base a la oferta, por lo cual, el gobierno central define los criterios y parámetros que se aplican para distribuir los recursos a las escuelas. Sin embargo, los criterios de asignación de estos recursos carecen de transparencia (Holz et al., 2021).	Las escuelas privadas pueden recibir solo bajo convenios especiales con ANEP, o en casos excepcionales.
Canadá (Ontario)	Financiamiento principalmente desde el gobierno central.	Los recursos son transferidos desde el gobierno central hacia Juntas Escolares que administran las escuelas.	Asignación en base a la demanda, al utilizar subvenciones por alumno, considerando matrícula y asistencia promedio, y otras subvenciones especiales que consideran características de los estudiantes. Esto es complementado por subvenciones a la oferta, con financiamiento de acuerdo al número de establecimientos que administran las juntas escolares.	Las escuelas privadas en Ontario no reciben financiamiento público.

⁶ En total, la matrícula privada representa un 5% en primaria y 11% en secundaria en 2022 (OECD, 2024).

Inglaterra	El gobierno central asigna recursos a autoridades locales y Academias (escuelas que reciben directamente financiamiento del gobierno central)	Son las autoridades de nivel intermedio, y establecimientos específicos como las Academias, las que administran los recursos recibidos del gobierno central.	Asignación en base a fórmulas que combinan criterios de demanda y oferta. Criterios de demanda: Financiamiento por alumno matriculado en la jurisdicción de la autoridad local o Academia, en base a características de los estudiantes. Criterios de oferta: Financiamiento por establecimiento que depende de sus características.	Existen escuelas privadas que son financiadas por el Estado, las que también se someten a su supervisión ⁷ .
Dinamarca	El gobierno central es quién financia y asigna los recursos. Estos son transferidos desde el Estado a las municipalidades.	Las municipalidades son quienes administran los recursos y asignan a los establecimientos. Las escuelas secundarias superiores y escuelas privadas reciben financiamiento como subsidios.	Mecanismos de oferta y demanda. Financiamiento de escuelas públicas se produce como un financiamiento a la oferta, se realiza como un monto único anual, con el objetivo de financiar costos operacionales, de personal u otros. Para el financiamiento de escuelas secundarias superiores, se sigue una lógica de subsidio a la demanda, donde los recursos siguen al estudiante.	Escuelas privadas reciben financiamiento siguiendo criterios de demanda, entregando subvenciones por el costo operacional de un estudiante.
Perú	El gobierno central es quién financia y asigna los recursos. Estos son transferidos desde el Estado a los gobiernos intermedios.	Los gobiernos regionales y locales, que son los responsables de los establecimientos y la administración de los recursos.	Las transferencias son distribuidas de forma inercial, es decir, de acuerdo con los presupuestos de años anteriores, y no contemplan índices o coeficientes de distribución relacionados a las características de la población o áreas geográficas.	No se financian escuelas privadas tradicionales, pero sí a Instituciones educativas públicas de gestión privada (Sólo el 0,65% de los establecimientos).
Suecia	Son las municipalidades las que son la principal fuente de financiamiento de los recursos.	Las municipalidades transfieren los recursos hacia las escuelas, que los administran.	Sistema de voucher y de libre elección entre establecimientos públicos o privados, sin tener que pagar aranceles adicionales.	Vouchers pueden ser utilizados en establecimientos privados.
Noruega	Se combina financiamiento desde gobierno central, y municipios y provincias.	Municipios y provincias administran recursos para determinados factores. Escuelas tienen autonomía para gastos operacionales y salarios.	Se traspasan recursos hacia las escuelas como subvención anual. Municipios y provincias están mandatados a cubrir financiamiento de transporte escolar y formación docente, entre otros.	La mayoría de las escuelas privadas reciben financiamiento, cubriendo cerca del 85% de sus costos.
Finlandia	Gobierno central entrega financiamiento, realizando transferencias a los municipios. Los municipios complementan el financiamiento con recursos propios.	Municipios administran los recursos; la autonomía de los establecimientos depende del municipio.	Financiamiento a la oferta con criterios de demanda, considerando el tamaño de la población y el costo unitario estimado por nivel educativo.	Las escuelas privadas son financiadas con recursos públicos.

⁷ En 2022, 33% de la matrícula en primaria y 67% en secundaria baja, mientras sin apoyo estatal representan 4% y 5% respectivamente (OECD, 2024).

México	Gobierno federal transfiere recursos hacia los estados.	El gobierno federal y los Estados son quienes administran estos recursos.	Financiamiento a la oferta con criterios de asignación que consideran factores como el importe transferido en el año anterior, componentes de equidad entre estados, índices de calidad educativa, e incentivos a estados que aportan mayor proporción de su presupuesto al financiamiento a la educación. Otros fondos estatales y municipales se dedican a infraestructura, equipamiento y tecnología.	Las escuelas privadas no son financiadas con recursos públicos.
EE.UU.	Financiamiento principalmente proveniente de los gobiernos locales y estatales, con una menor participación del gobierno federal.	Los gobiernos estatales y los distritos escolares son quienes administran los recursos.	Mecanismo de financiamiento principalmente hacia la oferta desde gobiernos locales, con correcciones con criterios de demanda por parte del financiamiento estatal y federal.	Programas estatales específicos para el uso de vouchers en distintas escuelas.
Japón	Financiamiento principalmente desde las Prefecturas, y participación minoritaria del gobierno nacional.	Prefectura y municipios administran los recursos para infraestructura y gastos operativos, con apoyo del gobierno nacional.	Mecanismo de financiamiento hacia la oferta, pero con criterios de demanda. Se establecen dotaciones docentes en base a la matrícula, con criterios de ajuste en base a necesidades individuales y de la escuela. Así mismo, el gobierno central y los municipios utilizan subsidios para mejor distribución de recursos en base a la matrícula, y otros criterios sociodemográficos.	Existe financiamiento para escuelas privadas para la contratación de docentes, gastos operacionales, infraestructura, y formación docente. Así mismo, existe financiamiento directo a las familias para cubrir matrículas. El financiamiento a privados tiene más peso en educación secundaria superior, no obligatoria en el país.
Corea	Financiamiento principalmente del gobierno central.	Los gobiernos regionales administran el gasto educativo.	Mecanismo de financiamiento hacia la oferta, pero con criterios de demanda. Transferencias del gobierno central se hace en base a la matrícula y otras necesidades específicas. Se establecen dotaciones docentes en base a la matrícula.	Escuelas privadas reguladas pueden recibir financiamiento público, como subsidios para salarios docentes y para gastos operativos. Estas escuelas deben aplicar el currículo nacional, no discriminar el acceso, y aceptar auditorías y fiscalización del uso de recursos.
Países Bajos	Financiamiento proveniente del gobierno central.	El gobierno central transfiere los recursos hacia las instituciones educacionales, las que tienen la autonomía para decidir cómo utilizar los recursos.	Mecanismo de financiamiento hacia la demanda, las transferencias hacia las escuelas son en base a la matrícula. Existe financiamiento adicional según necesidades individuales para reducir la desigualdad educativa.	Escuelas privadas pueden recibir financiamiento público, sin distinción de las escuelas públicas. Las escuelas privadas que reciben financiamiento deben cumplir el currículo nacional, no discriminar el acceso, y deben ser sin fines de lucro.
Bélgica	Financiamiento principalmente federal.	La educación es gestionada de forma independiente en cada una de las tres comunidades lingüísticas: Flandes, Comunidad Francesa, y Comunidad Alemana.	Las transferencias del gobierno federal a las comunidades siguen criterios de demanda: En base a la matrícula en cada comunidad, y necesidades individuales.	Las escuelas privadas reciben financiamiento público, sin distinción de las escuelas públicas. Deben cumplir el currículo oficial y los estándares educativos de su comunidad correspondiente.

Notas. Información compilada desde múltiples fuentes: Eurydice (2021, 2023a, 2023b); Holz et al. (2021); NCEE (2023); OECD (2018; 2023); SITEAL (2020).

Fuente de financiamiento

El modelo chileno, financiado por el Estado nacional, es valorado por permitir una mayor igualdad de oportunidades entre los territorios, lo que ha sido crecientemente explotado desde el retorno a la democracia, con los ajustes por ruralidad y luego la SEP. En cambio, sistemas de financiamiento dependientes de cada estado miembro de una república federal (como Brasil) o distrito escolar (como Estados Unidos), reproducen las desigualdades de las capacidades de financiamiento de la unidad que recauda. En Brasil, estas disparidades han sido abordadas con la creación de un fondo que redistribuye recursos para educación entre estados, que mitiga (pero no corrige) el problema de equidad y desigualdad de oportunidades: las poblaciones más desventajadas cuentan con menos recursos por alumno. El financiamiento fiscal del sistema chileno permite exactamente lo contrario, compensando por mayores costos de funcionamiento en localidades apartadas a través de las disposiciones (piso y tabla) de ruralidad, y entregando más recursos por alumno vulnerable y por concentración de vulnerabilidad con la subvención preferencial. Elacqua et al. (2020) muestran que Chile es el país que tiene el gasto más progresivo de los países analizados, mientras Brasil y Argentina son extremadamente regresivos.

Administración y autonomía

En algunos países el mismo nivel que financia administra las escuelas, pero en otros se delega en un nivel inferior la responsabilidad de administración, y se da distintos niveles de autonomía a las escuelas. Por ejemplo, en Estados Unidos, la responsabilidad tanto por la administración como por el financiamiento se dan al nivel del distrito escolar, mientras en Francia ambos se dan al nivel nacional.

En el Reino Unido hay una combinación de financiamiento central a distritos escolares (LEA) y a escuelas que se han independizado de los distritos, pero, como Chile y Francia, el currículum es centralizado, mientras éste varía entre Estados en Estados Unidos. El sistema chileno es mixto. Si bien la subvención se calcula por alumno asistente, los recursos por este concepto y otros aportes públicos son entregados al sostenedor, no al director del establecimiento. El primero tiene la facultad de delegar en el segundo solamente la administración de una frac-

ción pequeña de recursos.⁸ Entonces, la mayor parte de la gestión administrativa y financiera la hace el Sostenedor y es éste el que se beneficia de aumentos de matrícula al recibir mayores ingresos por subvenciones, incentivo que puede o no trasladar a los establecimientos a su cargo. El Sostenedor puede también generar subsidios cruzados entre establecimientos, de los que solo tendrá conciencia si administra cada establecimiento como un centro de costos, lo que requiere un ejercicio que no es automático y que los sostenedores públicos raramente realizaban (ver González, 1996).

Al mismo tiempo, la ley impone, desde el Estatuto Docente, ciertas obligaciones de uso de recursos en remuneraciones fijadas por ley de acuerdo con parámetros como la experiencia y el perfeccionamiento, lo que fue reemplazado por una carrera basada en evaluaciones individuales sucesivas y una progresión en la carrera docente. Las remuneraciones docentes están fijadas por ley, como en la mayoría de los países, pero una particularidad de Chile es que, dependiendo de la relación entre la dotación docente y los ingresos por subvención de cada municipio, se puede producir o no una diferencia positiva, que es el margen que le permitiría financiar otras acciones. En la primera parte de los noventa se estimó que esta relación oscilaba entre 60% y 160%, después del Estatuto Docente y antes de las correcciones de los valores de la subvención utilizando modelos teóricos de costos, que derivaron en el piso rural y el aumento de la tabla de ruralidad (González, 1996). Así, la flexibilidad administrativa en materia de recursos humanos se restringe a la contratación de personal y la administración de los recursos que queden por sobre el pago de remuneraciones fijadas por ley. En otros países, el estado nacional paga directamente las remuneraciones docentes. Por ejemplo, Sudáfrica combina lo anterior con la entrega de recursos para hacer frente a otros gastos a las escuelas en función de su vulnerabilidad, con

⁸ De acuerdo con la Ley No. 19.410, estos incluyen derechos de escolaridad y matrícula, donaciones (Art. 18, DFL 2 y Art. 30. Ley No. 19.247), otros aportes de padres y apoderados, venta de bienes y servicios producidos por el establecimiento, programas ministeriales o regionales de desarrollo otorgados al establecimiento, subvención de apoyo al mantenimiento y subvención pro retención. La Ley No. 19.410 agrega hasta el 10% de los ingresos por subvención escolar preferencial.

una tabla redistributiva en que aquellas que atienden al 20% más pobre reciben siete veces más recursos que las que atienden al quintil más rico, las que, a cambio, se les dio la posibilidad de cobrar, para evitar que sus estudiantes migrasen a un sistema enteramente privado (Crouch & Hoadley, 2018; Crouch & Winkler, 2009).

Fórmula de cálculo

La crítica al sistema de financiamiento chileno se ha concentrado en la tercera dimensión, la fórmula por la cual se transfieren los recursos que financian las escuelas. En educación se habla de subsidio a la demanda cuando la fórmula sobre la que se determina el subsidio se calcula sobre matrícula o asistencia, y de subsidio a la oferta en los otros casos, por ejemplo, cuando se paga directamente los profesores, o se asigna un monto por concepto de infraestructura, u otras consideraciones, incluyendo una cierta inercia histórica. Algunos autores llaman a esto "financiamiento basal" (ver, por ejemplo, BID, 2018, Treviño et al, 2021). Sin embargo, como bien sugieren Romaguera y Gallegos (2011), muchas veces el llamado subsidio a la oferta de pende también, directa o indirectamente, de la matrícula. Por ejemplo, la asignación de personal, cuando es pagado directamente, es función de fórmulas que, en último término, dependen de la matrícula, a través de variables como el número de cursos en que los alumnos pueden agruparse, el currículo que se debe impartir y normas respecto a la contratación que dependen del número de alumnos. La infraestructura también se proyecta para una cierta matrícula, aunque, una vez construida, los ajustes son más difíciles y lentos. Es posible que la fórmula no esté escrita en un cuerpo legal o ni siquiera sea explícita, pero es difícil imaginar un escenario en el cual se entregan todos los recursos que la escuela solicita, sin el requisito de una justificación basada en la matrícula. La ausencia de este tipo de criterio daría lugar a una asignación poco transparente y discrecional, que probablemente terminaría favoreciendo a las unidades con más influencia y cercanía con quienes toman decisiones. Esta discrecionalidad y falta de transparencia se observa en algunos países latinoamericanos.

El debate respecto a la fórmula ha estado enmarcado en torno a la polémica internacional sobre la propuesta de introducción de "vouchers" por Friedman (1964). La esencia de esta propuesta es la creación de un "mercado edu-

cativo", cuyo componente central es la posibilidad que las familias elijan el establecimiento que desean para sus hijos pagando con el voucher que el Estado transfiere para la educación de cada hijo. En Chile, se optó por traspasar el financiamiento a los sostenedores de establecimientos educacionales porque el traspaso directo a las familias era inviable desde el punto de vista de los costos administrativos. No obstante, el punto central que hace aconsejable utilizar este mecanismo en lugar del traspaso a las familias se desprende las características de la función de producción educacional.⁹

Una de las virtudes del sistema de financiamiento chileno es que es posible corregir por diferencias de costos (lo que sería más difícil si el subsidio se entregara a las familias), pero en la reforma original solo se distinguió entre básica y media, y la primera tabla de ruralidad, una corrección insuficiente para este problema, apareció recién en 1989 (DFL 2, 1989). En 1994, cuando estimamos los primeros modelos de costos de provisión, se determinó que existía un importante déficit en el financiamiento de la educación rural, cuya corrección llevó a que los recursos pagados a los sostenedores rurales se triplicaran en términos reales (González, 1998). Nótese que no existía oferta privada en cerca de 180 comunas, como resultado de la brecha entre los costos y el subsidio. Así, el modelo chileno no solo responde a la demanda, sino que considera características de la oferta, como es la localización del establecimiento, así como las características socioeconómicas del conjunto de la población atendida.

⁹ Por ejemplo, Johnes (1993) consigna estudios para el Reino Unido que sitúan la escala óptima en alrededor de 1200 alumnos en enseñanza media, lo que se eleva a alrededor de 2200 en EEUU. Estudios posteriores reconocieron que tamaños tan grandes podían tener efectos negativos en variables de resultados importantes, como el sentido de pertenencia y la autoestima de los estudiantes, y recomiendan tamaños menores para este nivel, alrededor de 400-800 alumnos (Cotton, 1996). No obstante, desde el punto de vista de costos, las economías de escala continúan hasta la escala óptima, por lo que calcular la subvención en función de un establecimiento cercano a la escala óptima y por tanto más eficiente en términos de costo por alumno, producirá ingresos por debajo de los costos totales en establecimientos de menor tamaño, brecha que es inversamente proporcional al tamaño, haciéndose insostenible para establecimientos educacionales ubicados en zonas rurales escasamente pobladas.

La alternativa a un subsidio a la demanda es el tradicional subsidio a la oferta, referido en Chile como financiamiento basal. La literatura identifica entre las fortalezas de un subsidio a la oferta la mayor estabilidad financiera de los establecimientos educacionales, dado que tienen certeza de los recursos que recibirán a corto y mediano plazo, lo que permitiría una mejor planificación del uso de los mismos (Meijer & Watkins, 2019). Existe relación entre el financiamiento basal y una mayor autonomía por parte de los gobiernos locales y de las escuelas en el uso de los fondos, presentando mayor éxito en países descentralizados, donde los gobiernos centrales determinan metas y objetivos generales, mientras que los gobiernos locales determinan cómo lograrlas de acuerdo a sus contextos, siempre considerando sistemas de monitoreo y evaluación (Meijer & Watkins, 2019).

Dentro de sus críticas y debilidades, se reconoce como una desventaja el desincentivo al establecimiento a matricular más estudiantes, dado que los recursos están asegurados independiente de la cantidad de estudiantes atendidos, y permitir el acceso de un estudiante adicional solo incrementa sus costos. Adicionalmente, el establecimiento no tendría estímulo para mejorar resultados asociados a los fines educativos, y por ende al mejoramiento del establecimiento. Esta crítica se fundamenta en el supuesto de que la demanda sigue a la calidad, y, por ende, si el mecanismo de financiamiento no considera el comportamiento de la demanda, generará ineficiencia en el uso de los recursos (Donoso & Schmal, 2002). Adicionalmente, no hay garantía que el sistema pueda responder a aumentos de la demanda, producidos, por ejemplo, por migraciones. El método de asignación poco transparente tiende a presionar al alza los costos, al existir incentivos de aumentar el personal docente y minimizar la población atendida, dificultando el control de gestión y resultados, y generando más presiones hacia la ineficiencia económica (Romaguera & Gallegos, 2011). En este mismo sentido, Meijer y Watkins (2019) indica que los financiamientos basales tienen incentivos a la inercia e inactividad de las escuelas a causa de que los fondos están asegurados debido a la forma de asignación, que puede llevar a sub identificar la necesidad, estando más expuestos a los efectos de la corrupción y el clientelismo político.

Por último, desde una perspectiva de las familias, Donoso y Schmal (2002) indican como debilidad que éstas no tie-

nen incidencia directa en el financiamiento del establecimiento escogido, no estimulando el interés de las familias en contraste con modelos de financiamiento a la demanda, y en el caso de familias de estudiantes con necesidades educativas especiales, existe resistencia debido a que modelos exclusivamente basales no generan incentivos a los establecimientos para atender a estos estudiantes (Alves, 2019).

Romaguera y Gallegos (2011) indican que, tradicionalmente, los modelos de financiamiento a la oferta consideran dentro de su cálculo asignaciones basadas en criterios históricos de presupuestos de años anteriores o incrementales, que se ajustan gradual y marginalmente, o criterios que consideran los insumos o recursos utilizados para la provisión del servicio. Sin embargo, los países desarrollados han ido dejando atrás los criterios en base a asignaciones históricas y en base a insumos, para integrar criterios de asignación per cápita, utilizando fórmulas que toman en cuenta las necesidades de las escuelas y la población atendida, lo que podría denominarse, un modelo de financiamiento a la oferta que es influenciado por criterios de demanda. En estos casos, la fórmula combina normalmente criterios como los costos "fijos" de las escuelas (remuneración de trabajadores/as, infraestructura disponible, etc.) y criterios dados por costos variables por alumno atendido (útiles escolares, alimentación, etc.). En otras palabras, el Estado planifica y controla la oferta educativa de los establecimientos con cierto grado de independencia del comportamiento de la demanda. No obstante, a medida que se considera un plazo más largo, los costos fijos van desapareciendo y todos los costos se vuelven variables, y, por tanto, tarde o temprano van ajustándose a la demanda. La demanda también es considerada indirectamente cuando la contratación de profesores (u otros insumos del proceso educativo) se hace en función de coeficientes profesor alumno o en función de la cantidad de cursos y el currículo.

Por otro lado, Donoso y Schmal (2002) indican que, dentro de los mecanismos de financiamiento con criterios históricos o de insumos, al no estar directamente asociados al comportamiento de la matrícula, las escuelas tienen mayores incentivos para operar preferentemente en base a las características internas, en lugar de responder a la demanda. En cuanto a los mecanismos de financiamiento a la oferta que consideran criterios de asignación por

alumno, tienen la característica de presentar provisión automática de recursos requeridos para poder financiar los aumentos de demanda en base a parámetros objetivos y transparentes, por lo que es un mecanismo recomendado para países que establecen reformas y procesos de descentralización en el sistema educativo (Romaguera & Gallegos, 2011).

Al igual que los subsidios a la oferta, el subsidio a la demanda puede adoptar distintas formas (Patrinos, 2002). La justificación del uso de este mecanismo de financiamiento se basa en el libre acceso y elección de las familias potenciada por la libre competencia en la provisión de los servicios educacionales. El supuesto base es que la elección se realiza de forma racional, donde la calidad del servicio es el factor diferenciador. En base a esto, este mecanismo genera incentivos a lograr una mayor calidad para atraer y retener más estudiantes, con el fin de obtener más recursos (Donoso & Schmal, 2002; González, 1998; Patrinos, 2007). La competencia entre las escuelas genera incentivos para considerar las preferencias de las familias, llevando a la oferta educativa a ser más variada y a un manejo más costo efectivo y eficiente de los recursos (Friedman, 1962; González, 1998; Patrinos, 2007). Finalmente, Patrinos (2002, 2007) indica que, dentro de los beneficios de los mecanismos del financiamiento a la demanda, se encuentran mayores niveles de logro educacional, entendido como mayor cobertura, mayores tasas de asistencia, y menores tasas de deserción escolar, lo cuál sería más evidente en familias de bajos ingresos de países en desarrollo.

Los argumentos teóricos a favor del *subsidio a la demanda* descansan en dos supuestos clave que han sido cuestionados por sus críticos: la racionalidad de las preferencias y las decisiones de las familias y la capacidad de las escuelas de responder a esas preferencias. Esto último asume que agentes descentralizados y privados responden mejor a las preferencias individuales, que resuelven en forma óptima los desafíos de uso de recursos porque saben cómo hacerlo y solo necesitan los incentivos correctos para desplegar ese conocimiento. Más importante, y que muchas veces pasa desapercibido: las preferencias individuales son lo único que importa, lo que puede ser cierto en la mayoría de los mercados privados, pero es cuestionable en educación, como retomaremos más adelante.

Así, el subsidio a la demanda está indisolublemente ligado a la promoción de la competencia vía mercado en educación y la descentralización de la provisión. Hayek (1944) sostuvo la superioridad de la descentralización y la competencia para el uso eficiente de los recursos en el debate comunismo vs capitalismo, en que el primero requería la dirección centralizada, y con ello la supresión de la libertad individual, y lo segundo funcionaría sin intervención centralizada alguna. Los agentes descentralizados, por prueba y error, irían respondiendo, coordinados por el mercado, a las cambiantes necesidades de una sociedad, como lo visualizara, en los albores de la revolución industrial, Adam Smith. Schumpeter (1942) añadiría que el crecimiento económico es el resultado neto de un proceso de "destrucción creativa", donde las empresas menos eficientes van siendo reemplazadas por las más eficientes. Análogamente a Hayek, desde otra perspectiva, North (1990) hace un argumento convincente a favor del mecanismo de mercado para el crecimiento económico, pero en la medida que las instituciones estén alineadas para que los agentes descentralizados persigan la satisfacción de preferencias materiales de las personas, y prevalezcan escenarios de relativa competencia y distribución equitativa del poder (esto último desarrollado posteriormente en North et al., 2009).

Keynes (1936) no cuestionó la superioridad del mecanismo de mercado, pero argumentó que el capitalismo requería regulaciones de diverso tipo para evitar fallas de coordinación. Posteriormente, otras fallas de mercado fueron desarrolladas extensamente por la escuela neo-keynesiana (ver Hahn, 1989), que propusieron regulaciones similares a las que se han ido implementando en Chile desde el retorno a la democracia (Sehnbruch & Siabelis, 2013). La regulación de "fallas de mercado" descansa en los mismos supuestos anteriores, solo que trata de impedir la conducta oportunista que intenta aprovechar esas fallas, particularmente las de información. En esta línea, por ejemplo, el sistema de aseguramiento de calidad intenta evitar que los proveedores que dan un mal servicio –entendido como bajo aprendizaje medido por SIMCE– puedan seguir haciéndolo.

En cuanto a las críticas, este mecanismo de financiamiento no solo genera incentivos para competir en base a la calidad del servicio entregado, sino que también

en base a la manipulación de otros factores ajenos a esta, por ejemplo, alimentación o símbolos de estatus (González, 1998). Asimismo, la elección de las familias se realiza en contextos de información imperfecta, sin conocer realmente la calidad educativa de los establecimientos, y donde la libre elección está supeditada a la capacidad de cambiar de escuela, algo que no es posible en determinados territorios (Donoso & Schmal, 2002; González, 1998). De estos problemas surge la necesidad de generar indicadores de calidad y difundirlos para informar la toma de decisiones de las familias concebidas en su rol de consumidores de educación, y la necesidad de un sistema de aseguramiento de calidad, especialmente en situaciones donde no hay posibilidades de elección.

Finalmente, los modelos de financiamiento a la demanda, al incentivar la competencia en base a la calidad, usualmente medida en términos de resultados en pruebas estandarizadas, lleva a las escuelas, si éstas pueden seleccionar los estudiantes que atienden, a captar y buscar retener a los alumnos con mayor nivel de asistencia y mejor rendimiento potencial, que a su vez suponen los menores costos, excluyendo indirectamente a los de menor rendimiento y a grupos en riesgo de deserción, lo que se conoce como competencia-S (S por selectividad, en contraposición a competencia E, por mejor eficiencia; Contreras et al., 2010; Donoso & Schmal, 2002; González, 1998). Junto a otros factores, esto contribuye a la presencia de mayores niveles de segregación escolar, situación que se observa en el sistema escolar chileno (Valenzuela et al., 2014). Cabe mencionar que un financiamiento a la oferta no elimina la segregación ni está probado que es su causa (por ejemplo, Perú registra mayor segregación que Chile en PISA 2018, con un mecanismo de financiamiento a la oferta, que además no compensa por vulnerabilidad). Incluso en países donde cada casa tiene asignada la escuela más cercana, el valor de las casas puede variar según el vecindario, aunque estén en la misma ciudad. Así, algunos barrios se vuelven inaccesibles para familias de menores recursos, con lo que el mercado inmobiliario pasa a ser responsable de la segregación escolar. Esto ha sido abordado por políticas educacionales que incentivan la mezcla social mediante el traslado de un barrio a otro (por ejemplo, en EEUU) o entregan recursos adicionales a las escuelas ubicadas en zonas prioritarias (Francia). Ambas políticas han sido cuestionadas por distintas razones. En el caso chileno, este problema fue abordado por el SAE,

mecanismo que centralizó y automatizó la admisión, y respecto al cual una mesa técnica formuló recientemente un conjunto de recomendaciones para su mejoramiento.¹⁰

Participación privada

En realidad, el punto clave del sistema de financiamiento chileno que perturba a sus críticos es la cuarta dimensión, el acceso que tienen los particulares subvencionados en los mismos términos que los sostenedores públicos, unido a la posibilidad de elegir establecimiento educacional por parte de las familias. Esta doble condición es la que permite hablar de un “mercado educativo” en el que las escuelas particulares subvencionadas pueden competir por atraer las preferencias de los estudiantes y las familias. De hecho, el sistema de subvenciones podría haberse restringido solo a las escuelas públicas, y esto no habría resultado en la merma de la matrícula pública que preocupa a los críticos.

Dentro del marco económico neoclásico, la teoría de contratos incompletos puede justificar un trato diferente para los proveedores privados. En particular, en mercados con información imperfecta, los agentes privados pueden extraer rentas y dirigir recursos hacia otros fines. El precio que el estado paga podría ser menor mientras mayor la brecha entre los objetivos de los hacedores de política y los objetivos del agente privado (Eggleston, 2024).

En Chile, ¿cuál sería la diferencia entre los objetivos de un sostenedor privado y el hacedor de políticas? Por ejemplo, un Estado laico puede contratar a un proveedor privado cuyo objetivo es adoctrinar en una determinada religión. En la práctica, es muy difícil estipular en el contrato que el agente privado no cumpla su objetivo o, al menos, una prohibición de ese tipo sería muy difícil de formalizar y fiscalizar. Asimismo, hacerlo reduciría la libertad de culto, puesto que nadie obliga a las familias a escoger ese establecimiento. O el Estado puede querer asegurar educación sexual para todos los estudiantes, pero los administradores privados de los colegios pueden no compartir este objetivo y oponerse activamente a su realización. En cambio, el administrador estatal debe simplemente

¹⁰<https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2025/04/Informe-de-Recomendaciones-de-la-Mesa-Tecnica-del-SAE.pdf>

acatar las instrucciones, hay una cadena de mando, una "jerarquía", en la terminología de organización industrial, aunque esto tampoco garantiza, por sí solo, su ejecución, mucho menos su correcta ejecución.¹¹ ¿Cuál sería la diferencia de objetivos entre un sostenedor público y uno privado? Estas dos preguntas son las que habría que responder primero, y valorizar después. Un punto clave para quienes quieren fortalecer la educación pública es explicitar hasta qué punto esto se tendría que hacer a costa de la educación particular, y debatir sobre la posibilidad de realizar, a través de ese sector, lo que se desea obtener al fortalecer la educación pública, es decir por qué no se podría hacer a través de la provisión privada.

Pagar una fracción del costo por alumno fiscal, como ocurría hasta 1974, atraía solo a proveedores privados sin fines de lucro y con interés de cooperar con el Estado en la función de educar, al punto de estar dispuestos a colocar recursos propios. Es decir, atraía a proveedores con motivación intrínseca (Ryan & Deci, 2000), lo que disminuía la probabilidad de oportunismo, y se castigaba la posibilidad que persiguieran otros objetivos con una subvención de menor valor que el costo de los establecimientos fiscales. Todo esto disminuiría los problemas de extracción de renta en un contexto de información asimétrica, en donde es difícil especificar y monitorear todos los aspectos valiosos de lo producido.

Sin embargo, desde 1974, el Estado hizo un compromiso de igual trato, fomentando la inversión privada en educación. Ha pasado medio siglo, las inversiones se produjeron, no solo de recursos financieros sino también de capital humano y capacidad empresarial volcados al sector. Se habla de "*path dependence*" (North, 1990), en el sentido que la trayectoria previa condiciona no solo lo que es factible, sino también lo que es más efectivo y eficiente en cada sistema en particular. Y también lo que prevalece, que no siempre es lo más eficiente, como lo muestra la sobrevivencia del teclado QWERTY hasta nuestros días.

¹¹ La ausencia de una cadena de mando era la debilidad principal de las reformas al sistema educacional chileno formulada por la OCDE (2003): los dos "vínculos perdidos", desde el ministerio tanto con las escuelas como con las instituciones formadoras de docentes, obligaba al ministerio a actuar vía incentivos y regulación más que por instrucciones.

North et al. (2009) van más allá y sugieren que esa prevalencia no se explica solamente por costos de transacción e incentivos, sino también por el poder de los distintos grupos y coaliciones que actúan en la esfera política. La situación actual, en términos de matrícula por dependencia, es muy distinta a la que existía en 1974 o en 1981, donde la proporción de matrícula privada era semejante a Portugal en la actualidad. Una cosa es no promover cuando se estaba en 20%, otra muy distinta es intentar disminuir desde los niveles actuales. El cambio cultural deseado por los autores de "El ladrillo" se produjo. La decisión ha sido respaldada por las preferencias de las familias con el incremento de matrícula. Lo que parece viable, más bien, es dar prioridad a la calidad de la educación pública, de modo que sirva como un estándar alto que presione al sistema educacional hacia la mejora.

Críticas al subsidio a la demanda en Chile

Críticas al uso de la asistencia

Una crítica más específica es que la fórmula de cálculo toma en cuenta la asistencia, y no otros factores, ofreciéndose como alternativa la matrícula. Por ejemplo, Treviño et al (2020), señalan las dificultades que provoca el pago por asistencia en los procesos de gestión y planificación escolar, en consideración a que se financian costos fijos con ingresos variables. Asimismo, BID (2018) indica "el sistema supone que la menor asistencia conlleva menores costos para el establecimiento, desconociendo que las escuelas tienen costos mayormente fijos y estables, independiente de la cantidad de estudiantes que asisten, lo que entra en conflicto con una lógica de financiamiento que es, en mayor parte, variable" (p. 265). Hasta donde tenemos información, no se ha encontrado una argumentación que justifique el uso del pago por asistencia por estas razones. El uso de la asistencia parece provenir de la inercia histórica, puesto que la subvención para colegios privados tiene esa base mucho antes del quiebre de la democracia (por ejemplo, la ley 9.864 de 1951 consideraba pago por asistencia), más que de una argumentación basada en costos.

No obstante, se puede justificar el uso de la asistencia en una lógica (no de costos sino) de incentivos similar a la que

fundamenta la subvención a la demanda: fijar los ingresos a la asistencia puede pretender que los establecimientos se preocupen porque los niños asistan a clases. Esto no desconoce que la asistencia de los estudiantes depende solo parcialmente de este esfuerzo y, mayoritariamente, de factores ajenos al establecimiento: para la teoría económica de los contratos, basta que haya una correlación imperfecta para que el incentivo sea una solución adecuada (Laffont & Tirole, 1993). No obstante, el pago por asistencia ha justificado un sistema de control de la asistencia, que incluye inspectores fiscales que visitan establecimientos para corroborar la información registrada por estos y el registro de la asistencia de cada alumno por el establecimiento, con la consiguiente pérdida diaria de tiempo, si se hace manualmente al inicio de la clase. El costo del sistema de control debiera compararse con el potencial beneficio que los sostenedores se preocupen de la asistencia. Desde la perspectiva de valor público, lo que sería deseable es que los incentivos, si los hubiese, deberían estar basados en resultados de largo plazo ("outcomes"), de los cuales los establecimientos debieran hacerse responsables.

Es cierto es que los gastos del establecimiento se ajustan muy poco cuando los estudiantes no asisten, lo que ha llevado a buscar fórmulas que den mayor estabilidad a los ingresos frente a las fluctuaciones de asistencia, cuando éstas son a la baja. Nótese que lo importante es que el financiamiento esté calculado para cubrir los costos de funcionamiento de los establecimientos para distintas asistencias o matrículas, no si se calcula en función de una u otra. Si los costos de controlar asistencia diariamente y fiscalizarla superan a los supuestos beneficios en materia de mayor asistencia de los niños, es una materia que se puede zanjar empíricamente, por ejemplo, con un buen diseño experimental, con distintas unidades sujetas a diferentes tratamientos durante un período relativamente prolongado. Lo menos aconsejable es seguir haciendo cambios al sistema de financiamiento basados en opiniones más que en evidencia sólida y una buena comprensión del fenómeno. Idealmente, el incentivo debiera basarse en resultados finales, para que el establecimiento se preocupase del aprendizaje, especialmente cuando el niño no está pudiendo asistir, por ejemplo, porque está hospitalizado.

Burocracia, competencia y costos

Respecto a los sostenedores, el *voucher* generaría barreras para un trabajo colaborativo o en red en cuatro aspectos (Treviño et al., 2020): "1) por la sobrecarga administrativa y burocrática que supone el sistema de rendición de subvenciones por separado; 2) por la incertidumbre de la cantidad de recursos asociados a la asistencia, lo que repercute en una fragilidad organizacional y de planificación pedagógica; 3) porque las escuelas compiten entre sí; y 4) no toma en cuenta las estructuras reales de costos." Cada objeción puede ser tratada por separado, descartando la segunda, ya discutida. Nótese que lo primero se relaciona más con las regulaciones que se han ido instalando desde 1990 que a la lógica de mercado en sí. El denostado neoliberalismo preconiza el *laissez-faire*, por lo que no impondría ninguna carga administrativa o burocrática. El diagnóstico certero de este problema, que agobia a los directores, es importante. Una buena parte de la rendición separada de subvenciones proviene de negociaciones salariales entre el Ministerio de Educación y el colegio de profesores, que podrían haberse resuelto en el momento que se estableció la nueva carrera docente. La rendición de cuentas separadas de subvenciones se ajusta a que tienen un propósito específico, y si se decidiese terminar con el sistema de subvenciones, de todas formas, sería necesario hacer este seguimiento específico, si se quieren mantener estos propósitos. Por ejemplo, la rendición separada de la subvención para el mantenimiento de infraestructura es necesaria si se quiere que este recurso sea efectivamente utilizado en su propósito original. Su fundamentación es que el mantenimiento adecuado es tres veces más barato que permitir que la infraestructura se deteriore hasta que sea necesaria una reparación, además de los beneficios de utilizar permanentemente una infraestructura en buen estado para la comunidad escolar. El control en todo caso debe ser *ex post*, no *ex ante*. La normativa relacionada con la subvención escolar preferencial, en cambio, parece estar imponiendo problemas para una implementación adecuada, pero se relaciona con la abultada normativa que acompañó esa legislación, que debiese ser revisada. En cualquier caso, la rendición separada es contraria al espíritu neoliberal, que favorece la libertad total en el uso de recursos; y es una regulación que difícilmente será removida si hay un cambio en el

sistema de financiamiento, especialmente si es hacia uno más normado y burocrático. Si se va a abolir este requisito de uso condicionado en un sistema alternativo, bien puede hacerse en el actual, puesto que no es un requisito inherente a su lógica.

El tercer problema sería que las escuelas compiten entre sí. Es difícil entender esta objeción porque no se desarrolla, pareciera darse por obvio que la competencia es mala. Que las escuelas compitan por servir las preferencias de las familias no necesariamente es malo, excepto si por competir en este plano dejen de colaborar en otros, y que esta colaboración que se dejó de realizar hubiese sido más beneficiosa para los estudiantes. En realidad, las escuelas no van a competir tratando de sabotear a los otros, sino mejorando lo que cada una hace. Y si ese mejoramiento pasa por colaborar con otras en el plano pedagógico, entonces no hay nada que inhiba esta colaboración, mucho menos la fórmula de financiamiento. Por lo demás, el trabajo en red –y por tanto el aprovechamiento de economías de escala y ámbito– debiese ser natural en el caso de los sostenedores de más de un establecimiento, lo que ha ocurrido naturalmente en algunos casos, siendo Belén Educa y la Sociedad de Instrucción Primaria los más conocidos. El problema clave del diseño institucional del sistema educacional chileno es la falta de atención al diseño de sistemas de gestión y apoyo que debiesen articularse en torno a hacer más eficiente y efectiva la interacción en el aula.

Pero este problema tiene más que ver con el predominio de la lógica económica neoclásica por sobre la pedagógica, y no es atribuible a la fórmula de financiamiento. A menos que este “diseño de la producción” (Barros, 2016) se haga explícitamente, una fórmula de financiamiento alternativa difícilmente podrá resolverlo. No obstante, como ya se planteó, el sistema de financiamiento no favorece la racionalización de la oferta sistémica, como tampoco lo hace, por sí solo, un sistema de financiamiento a la oferta, a menos que, en ambos casos, se ofrezca un incentivo adicional para su racionalización territorial.

Respecto a la cuarta objeción, en el pasado se ha hecho un esfuerzo por ajustar las estructuras de costos (los ajustes a los valores ya detallados anteriormente), lo que no ha tenido continuidad y que, idealmente, requeriría un modelo público y transparente. Esto es conveniente para

cualquier sistema de financiamiento, sea un subsidio a la demanda o a la oferta. Volveremos a este tema más adelante. En todo caso, el sistema de financiamiento chileno, como hemos visto, se ha ido haciendo más cargo, a través del tiempo, de las estructuras reales de costos, que las de otros países.

Predominio de la economía sobre la pedagogía

Otros argumentos críticos no solo se refieren a la fórmula de financiamiento, pero son utilizados para justificar un cambio radical al sistema, para moverse hacia un financiamiento basal. Por ejemplo, Treviño et al (2020) sugieren que la implementación del *voucher* ha llevado a que la lógica económica se imponga por sobre una lógica pedagógica y los estudiantes pasan a ser vistos como fuentes de ingreso y no como sujetos de derechos. En realidad, no hay ninguna incompatibilidad entre ambas lógicas, puesto que si el sujeto cuyo derecho a la educación debe ser satisfecho además es fuente de ingresos, hay doble razón para atenderle adecuadamente, y la ética se alinea con la razón instrumental. Otra cosa sería que como individuos dotados de juicio moral nos parezca repugnante la lógica económica aplicada a la educación, pero esa es una cuestión distinta, que convendría explicitar con más claridad. Dada la limitación de recursos, su asignación y uso eficiente para entregar una educación de calidad debiese ser una prioridad. De hecho, uno de los problemas con el resguardo de los derechos del niño en Chile es la falta de recursos asignados para satisfacer esta garantía, además de la ausencia de mecanismos de exigibilidad.

Cuestión distinta es que la lógica que ha predominado en el diseño del sistema es económica y administrativista, en desmedro de las consideraciones pedagógicas. El predominio de una lógica de “diseño de los contornos”, de “alineación de incentivos”, ha tenido la nefasta consecuencia de relegar lo más importante y que debiese estar al centro del diseño de todo sistema educativo, el aprendizaje de los alumnos, la pedagogía y el aula, a un segundo plano. Y es que la economía y la nueva gestión pública consideran toda producción como una “caja negra”, una “función de producción”. Suponen que las unidades descentralizadas saben cómo hacer bien las cosas, y si no lo están haciendo es por un problema de incentivos, particularmente debido a un problema de información asimé-

trica, tanto de calidad oculta como de riesgo de abuso¹³, y porque las personas carecen de motivación intrínseca a hacer las cosas bien. Gershberg et al. (2012) sugieren que las reformas inspiradas en esta lógica están condenadas a mejoramientos marginales, en el mejor de los casos, pues mueven muy lentamente las variables claves. Puesto en términos simples, en el mercado educativo, las escuelas compiten con sus pares, no con escuelas coreanas o finlandesas. En lugar de hacer el supuesto que los profesores saben y si no enseñan a la perfección es porque son flojos, ¿por qué no hacer el supuesto contrario y apoyarlos para que mejoren? Esta es una diferencia clave con Japón, Corea y Finlandia, donde el sistema está articulado desde el aula, por buenos educadores que sabían lo que se necesitaba en ese nivel para producir interacciones provechosas (Crouch & Spindelman, 2023). Sin embargo, esto no figura hasta ahora entre las propuestas para la educación en Chile y las reformas educacionales, con escasas excepciones, han circunnavegado el aula (ver González et al., 2023). Esto es precisamente lo que sugiere el enfoque de valor público.

Los efectos en composición de matrícula y segregación

Se han ofrecido distintas explicaciones para el aumento relativo de matrícula privada, pero no queda claro su importancia relativa. Una posibilidad es que las familias prefieran la educación particular subvencionada, y que sea esta demanda la que explica la generación de una mayor oferta. En este grupo hay quienes consideran que esto es algo positivo, mientras otros argumentan lo contrario. Entre los últimos estarían aquellos que consideran que las preferencias individuales no son suficientes para realizar el interés público, que se plasmaría mejor en escuelas públicas que aseguran la mezcla social, el pluralismo y la

tolerancia. En la práctica, los argumentos se han centrado en la crítica al motivo búsquedas de status social a través de la selección de escuela y el cuestionamiento a la racionalidad de las familias. Respecto al grupo que considera positivo el crecimiento de la participación privada y con ello la mejor satisfacción de preferencias de las familias, hay pocas distinciones que hacer, aunque las causas de esas preferencias podrían informar la política y la gestión pública, buscando que los establecimientos educacionales públicos respondan mejor a los atributos valorados por las familias. Después de todo, es posible imaginar un interés público más allá de las preferencias de las familias, pero es difícil imaginar que el interés público en una democracia se contraponga con el interés de las familias, excepto si el actuar del mercado produjese una segregación social o educativa no deseadas (Bowles, 2006).

El segundo efecto negativo que ha sido destacado por los críticos es, precisamente, la segregación que generaría un sistema de elección. La segregación escolar habría generado que las escuelas públicas presenten mayor concentración de estudiantes vulnerables (Bellei et al., 2018; Valenzuela et al., 2014), indígenas (Treviño et al., 2019), inmigrantes (Córdoba & Miranda, 2018) y necesidades educativas especiales (Holz, 2018). Las investigaciones no han probado que los factores a los que se atribuye el problema de segregación (la subvención, la libre entrada y la libre elección) sean los responsables de ésta, y los argumentos, por el momento, son más bien teóricos que empíricos. Por ejemplo, Treviño et al. (2020) sugiere que el financiamiento a través de la subvención educacional, ha aumentado los niveles de segregación por resultados, en consideración a que promueve la competencia entre escuelas para atraer estudiantes con menos desafíos de aprendizaje, dejando fuera aquellos que son más complejos de educar, un efecto potencial denominado "competencia S" o "descreme" en la literatura y reconocido desde hace tiempo para el caso chileno por Carnoy (1998); Carnoy y McEwan (2003); Carrasco et al. (2017); Contreras et al. (2010); Fischer et al. (2006); González (1998), y Treviño et al. (2018). Congruente con este relato, Chile tiene el segundo más bajo índice de inclusión social entre los países que participaron en PISA 2018 (56,3), superado sólo por Perú (48,8). Sin embargo, Perú tiene un subsidio a la oferta y todos los países latinoamericanos participantes en PISA se sitúan por debajo del promedio OECD de 76,1, lo que apunta a factores más estructurales de la región.

¹³ Calidad oculta refiere a que la calidad de un servicio no es observable por una de las partes que concurren a la transacción, en este caso, los consumidores. Riesgo de abuso o moral, en su traducción literal, o de comportamiento, ocurre en una situación en que la calidad del esfuerzo de una de las partes que concurren a una transacción, en este caso la prestación de un servicio, tiene mejor información que la otra respecto al esfuerzo desplegado, en este caso, en la labor de educar.

Asimismo, el índice de aislamiento de estudiantes desventajados en lectura alcanza un valor de 0,74, igual a Colombia, e inferior a Argentina, 0,77, y Perú, 0,82, pero superior al promedio OECD y al resto de los países de la región participantes en PISA 2018. El hecho que todos los países latinoamericanos esté por sobre el promedio OECD y, algunos de ellos, con financiamiento a la oferta, estén por sobre Chile, sugiere que no basta con la simple constatación de un nivel de segregación alto para echarle la culpa al sistema de financiamiento. Si bien el argumento teórico se entiende, la causalidad está lejos de haber sido demostrada empíricamente.

Por otra parte, se espera que el Sistema de Admisión Escolar (SAE) evite el problema de selección por las escuelas, pero no el problema de autoselección por parte de las familias, las que, se argumenta, también teóricamente, prefieren elegir escuelas con estudiantes homogéneos según condiciones socioeconómicas y culturales, sin reconocer el valor de la diversidad y la inclusión educativa (Canales et al., 2016; Carrasco et al., 2015; 2016; Elacqua & Fábrega, 2004; Elacqua et al., 2006; Kosunen & Carrasco, 2016). Nótese que, al menos en el papel, las familias parecen valorar más la diversidad que la homogeneidad (ver por ejemplo las encuestas CEP). Este sería un clásico problema de las soluciones de mercado: aun cuando las personas pueden preferir una sociedad más cohesionada o inclusiva, si la solución queda exclusivamente librada a las decisiones individuales, se produce segregación por la búsqueda de las mejores opciones para sus hijos por parte de las familias con mayor capacidad de búsqueda, y lo que es ponderado, en esta búsqueda, como ventajas individuales. Los efectos del SAE sobre la segregación están siendo explorados en la actualidad y debieran dar más luces sobre esta materia. No obstante, los algoritmos no consideran hasta el momento la mezcla social como un criterio explícito deseable.

Recomendaciones

Propuesta 1. Educación para el valor público

A partir del principio de que el sistema de financiamiento es un medio y no un fin en sí mismo, interesa partir primero por contestar la pregunta sobre cómo debiera funcionar el sistema educacional para producir los fines

deseados, lo que requiere primero definir los fines deseados. El enfoque de valor público (Benington & Moore, 2011; Bozeman, 2007; González et al., 2025 Moore, 1995) sugiere que los fines deseados van más allá de la suma de las preferencias individuales y la disposición a pagar, que el mercado podría satisfacer adecuadamente, y deben ser definidos en un proceso deliberativo. El sistema de financiamiento debiese facilitar, como el aceite en un motor, el funcionamiento de un sistema educacional organizado para producir el valor público deseado. Esto requiere definir dos elementos: el valor público deseado y la arquitectura organizacional del sistema más adecuado para producirlo.

La definición del valor público deseado por el sistema educacional excede las posibilidades de este trabajo, pues este valor público debiera definirse deliberativamente por el conjunto de stakeholders (Benington & Moore, 2011; Moore, 1995), y puede variar entre escuelas, comunas, servicios locales, regiones, países y en el tiempo. Ejemplos de documentos que podrían servir como insumos para procesos deliberativos de este tipo son la declaración de Jontiem y el informe Delors. Una primera aproximación al caso de Chile puede encontrarse en el informe de la Comisión Presidencial de Educación 2006, que contó con participación de un conjunto diverso de stakeholders: congresistas; alcaldes; sostenedores privados; rectores; representantes de estudiantes de educación secundaria y superior; de padres y apoderados; docentes y no docentes; educadores; otros "expertos"; y representantes de pueblos originarios, entre otros. Este informe especificó objetivos del sistema educacional, así como dimensiones que debía contribuir a alcanzar para cada individuo y un conjunto de funciones sociales. Sin embargo, estas definiciones no se tradujeron en objetivos operacionales ni inspiraron una reforma al sistema educacional que buscase realizar ese valor público multidimensional.

Propuesta 2. Diseñar el sistema educacional aplicando las herramientas de la ingeniería

Una vez concordado el valor público que el sistema educacional debe producir se podría pasar a diseñar cómo estructurar este sistema y cómo debiese funcionar para producir el valor público deseado, y, solo entonces, determinar cuál es el sistema de financiamiento más adecuado. Este diseño debe hacerse desde la cadena de valor y el re-

conocimiento de los actores y sus capacidades, a partir de lo cual se diseñan los sistemas de gestión, los sistemas de gestión de la gestión y los sistemas de apoyo que permitirán optimizar la cadena de valor, aplicando las herramientas de la ingeniería de servicios o las ciencias de servicios (Andrikopoulos et al., 2010; Lopes, et al., 2011, Barros, 2016), y economía institucional, particularmente lo relativo a descentralización en contextos de agencia, contratos incompletos y costos de transacción (Aghion et al., 2015; Cui, 2015; Seabright, 1996). Este enfoque es consistente con la propuesta de Benington (2015), que sugiere que el foco del diseño estratégico en el enfoque de valor público es la cadena de valor, particularmente, en el caso de educación, las interacciones en el aula y en la escuela.

Los argumentos de Hayek y North a favor del mercado y la descentralización refieren a un proceso virtuoso en el tiempo, que indica que los sistemas económicos descentralizados de mercado son más eficientes para generar crecimiento económico que los sistemas centralizados, por la cantidad de información que el mecanismo de precios permite procesar y por los incentivos a la innovación, al control de costos y a la creación de valor. Estas serían las virtudes del denostado lucro en un contexto de competencia perfecta. Nada de esto puede extenderse automáticamente a la educación, más aún cuando está prohibido el lucro, y aunque lo hubiese, debido al problema de información asimétrica, que hace difícil para los demandantes reconocer una educación de buena calidad y porque las preferencias de las familias no necesariamente son el único objetivo relevante que las familias pudiesen buscar. Así, el supuesto que los agentes descentralizados saben cómo optimizar el uso de recursos escasos para el mejor aprendizaje no solo es cuestionable, sino que incluso una producción eficiente puede requerir organizarla con un cierto balance de centralización y descentralización. La centralización de ciertos sistemas de gestión y apoyo, que sería imposible desarrollar por cada agente descentralizado, aun cuando administre una red de colegios, aseguraría contar con ellos para fortalecer las interacciones. Por cierto, algunos han sido desarrollados por el mercado y pueden ser adquiridos por los sostenedores, especialmente para temas de administración y finanzas y para algunos programas específicos. A nivel del Ministerio de educación existe conciencia de esta necesidad de coordinación más que nada para el currículo y algunos elementos relacionados con su aplicación, pero sus posibilidades

de aplicación son casi infinitas, más aún en un contexto de rápido avance de la Inteligencia Artificial, y solo pueden determinarse mediante la cuidadosa observación de las prácticas de aula como punto de partida para la aplicación de las herramientas de ingeniería de sistemas (para una aplicación al caso de la salud, ver Barros, 2016). En el otro extremo, ciertos elementos de la toma de decisiones deben estar descentralizados, pero esto no significa que no deban estar coordinadas e integradas con el soporte de sistemas de gestión y apoyo, que permitan además el monitoreo, la evaluación y la mejora continua. Una definición precisa del balance adecuado es un esfuerzo de mayor envergadura, que han resuelto algunos países de alto rendimiento, como Corea del Sur y Japón, desde un foco en la optimización de la cadena de valor (Crouch y Spindelman, 2023), o Portugal, para resolver el desafío de la inclusión (Liebowitz et al., 2018).

Propuesta 3. Financiamiento para la brecha de valor público

Mantener el financiamiento de mercado a través de una subvención a la demanda, implica, como bien aclara el concepto de *publicness* de Bozeman (2007), que las escuelas continuarán produciendo valor de mercado, satisfaciendo preferencias individuales de las familias. De acuerdo a este autor, la producción de valor público requiere un financiamiento que no dependa de las preferencias del mercado, que otorgue una estabilidad a la organización para definir el valor público que debe producir, y que lo haga sin necesidad de competir con otras organizaciones por las preferencias de los consumidores. El mercado, en el mejor de los casos, cuando es perfectamente competitivo, podría ser eficiente en producir aquello que valoran los consumidores, lo que es solo una parte de los objetivos individuales, y no integra los objetivos colectivos (González, 2020). Producir para el bien común requiere un financiamiento público independiente de las preferencias de corto plazo de los consumidores, que asegure la producción del valor público deseado, y un mecanismo de toma de decisiones o gobierno corporativo que permita expresar el interés general o público, que evite la captura por grupos de interés y que administre en forma efectiva y eficiente los recursos escasos.

Lo que hay que determinar es si hay lo que podríamos denominar una “brecha de valor público”, esto es, si la agregación de preferencias individuales expresa bien el

bien común o si hay ciertos componentes de este último que requieren ser reforzados por un financiamiento específico, que no dependa del mercado, porque éste incentiva a considerar sólo las preferencias individuales. En ausencia de esta definición, la producción de valor público dependerá de la vocación de servicio de los directivos y trabajadores, públicos o privados. Para contestar esta pregunta, es necesario avanzar en la discusión de fondo respecto del valor público que se desea producir al interior del sistema educacional, lo que, como se dijo, excede las posibilidades de este trabajo. Esto, idealmente, requeriría abordar, además, preguntas tan esenciales como el ser humano que se quiere formar.

Así, lo importante no es si el financiamiento toma en cuenta la matrícula o no, pues a la larga todos los mecanismos deben hacerlo. Plantear un subsidio a la oferta como un modo de no reducir el financiamiento de una organización que va perdiendo matrícula no tiene sentido. En el caso chileno, esto ocurrió con los liceos técnico-profesionales fiscales delegados a corporaciones empresariales por el DL 3166 del año 1980, sin un debido proceso de licitación, a los que, durante la dictadura, se les había concedido un monto fijo para administrar cada establecimiento. Algunas de estas corporaciones incrementaron su disponibilidad de recursos disminuyendo la matrícula, lo que fue corregido especificando un contrato que consideraba la cantidad de alumnos a mediados de los noventa. Se cerró así un financiamiento de monto fijo a la oferta, incorporando la obligación de atender un número mínimo de alumnos y otorgando a las corporaciones la posibilidad de mejorar su financiamiento incrementando la matrícula, al permitir su acceso al sistema de subvenciones.

Propuesta 4. Un diseño institucional inclusivo.

Retomando la idea que el sistema de financiamiento es un medio y no un fin, hemos despejado que la pregunta clave, una vez resueltas las del ser humano que se quiere formar y los objetivos del sistema educacional, es ¿cuál es la arquitectura empresarial (Barros, 2016) que debería darse al sistema educacional para producir de forma efectiva, eficiente, equitativa y legítima el valor público deseado? En la actualidad, el sistema en su conjunto tiene debilidades, y no está produciendo adecuadamente aspectos mínimos de valor público, incluso los consensuados unánimemente, como aprendizaje de calidad internacional,

bienestar socioemocional, buena convivencia e inclusión (López et al., 2018). Al mismo tiempo, está funcionando razonablemente bien para los estándares del continente, como muestran los resultados en pruebas internacionales. Además, ha sido objeto de dos grandes reformas administrativas, mantiene niveles razonables de descentralización, pero ha centralizado la responsabilidad de la administración pública en servicios locales cuya jurisdicción abarca a varios municipios y con dependencia directa de una dirección nacional. El trastorno provocado por la implementación gradual de la nueva educación pública hace aconsejable centrar los esfuerzos en el mejoramiento de su diseño más que en nuevas reformas administrativas. Cualquier cambio debiera ser en el margen.

En la sección anterior, hemos despejado los supuestos en que descansa la arquitectura institucional actual, y aclarado que es uno de ellos, a saber, que los agentes descentralizados saben y pueden producir todo lo que se requiere eficientemente, el que debiese constituir el eje de un rediseño institucional que asegure la producción del valor público, y a cuyo servicio debiese estar el sistema de financiamiento, para que se produzca en forma efectiva, eficiente, equitativa y justa. Una pregunta clave de la arquitectura es cuál es la responsabilidad de cada nivel y, en particular, qué se descentraliza y qué no, y cómo.

Por ejemplo, un bosquejo de una arquitectura más adecuada para producir inclusión de niños con discapacidad, con un mejor balance entre centralización y descentralización y diseño de producción, ha sido presentado en González et al.(2019), y es reproducido en la Figura 1. Esta propuesta sería valida si el valor público definido deliberativamente fuese, por ejemplo, llevar a todos los niños a su máximo potencial, como parecen haberlo logrado Corea y Japón (Crouch & Spindelman, 2023). Al centro de la cadena de valor está la trayectoria escolar del niño, en torno a la que se estructuran sistemas de gestión y apoyo cuyo objetivo es optimizar su experiencia educacional. Esta propuesta está estructurada en torno a la inclusión de niños con discapacidad y el respeto de sus derechos, los que, como se dijo, son violados actualmente por los mecanismos de financiamiento, al no proveerse los recursos necesarios para que estos estudiantes tengan el equipamiento y los apoyos que necesitan. La efectiva inclusión demanda que cada niño con necesidad de tecnologías asistivas sea diagnosticado antes de su ingreso al sistema preescolar o

escolar, el equipamiento requerido llegue con su ingreso a clases, se planifique y gestione individualmente el progreso del niño por un equipo multidisciplinario en base a protocolos preparados por especialistas, y se vaya monitoreando y evaluando su progreso a medida que avanza el año escolar. En la actualidad, los recursos para el equipamiento no están garantizados, pero tampoco está diseñado el resto de los módulos que permitirían optimizar la cadena de valor.

Para que el sistema incluya efectivamente a los estudiantes con discapacidad se requiere un diseño institucional distinto. Algunos ejemplos. En el exitoso caso de inclusión en Portugal (Liebowitz et al., 2018), las escuelas especiales fueron transformadas en centros de apoyo al conjunto del sistema, brindando soporte especializado a los niños que lo requerían en las escuelas regulares. Se crearon centros territoriales a cargo del tema tecnologías asistivas. Corea del Sur fue pionero en desarrollar un conjunto de programas educativos y de recursos pedagógicos desarrollados por especialistas altamente calificados que están disponibles para todo el sistema escolar. Al mismo tiempo, desarrollaron un sistema que permitía mantener a los niños hospitalizados en contacto con su curso en sus escuelas de origen cuando, por sus tratamientos, no podían asistir a ellas. Para enfrentar la pandemia solo tuvo que hacer un mejoramiento de los servidores para conectar simultáneamente a veinte o treinta millones de usuarios. Los sistemas de apoyo pueden integrar desarrollos privados, por lo que no requieren partir de cero. Por ejemplo, la fundación Khan Academy ha desarrollado un conjunto de recursos para asistir a estudiantes y docentes en distintas materias y en diferentes idiomas que son accesibles gratuitamente en su página web.

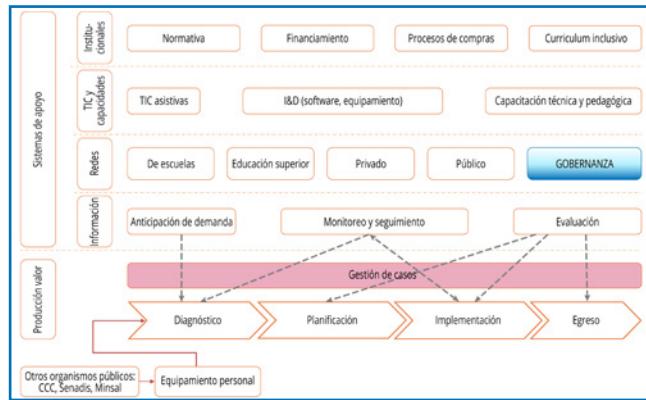
Por supuesto, una transformación a escala requiere planificación y diseño inteligente. Por ejemplo, de acuerdo con entrevistados en (Liebowitz et al., 2018), 30 años antes de su implementación, Portugal incluyó, en la formación inicial de profesores 90 horas que, en Chile, en sus palabras, están reservadas a la carrera de educación diferencial, y que les permitiría posteriormente enseñar a niños con capacidades diferentes, además de un fuerte énfasis en la preparación pedagógica. Treinta años antes de la reconversión de las escuelas especiales en centros de apoyo a la educación inclusiva, se comenzó a preparar a todos los

futuros docentes para enseñar a niños con capacidades diferentes, lo que terminó favoreciendo a todos los niños, incluyendo a los con mayores capacidades, como puede apreciarse en la evolución de los puntajes en las pruebas internacionales de aprendizaje.

Algunos de los sistemas debiesen desarrollarse a nivel de la dirección nacional de educación pública, no necesariamente internamente, pues podría ser más eficiente una licitación a proveedores privados (como para otros bienes públicos, lo importante es que el Estado financie). No tiene sentido que cada servicio local desarrolle sus propios sistemas, sean de administración y finanzas, de apoyo técnico pedagógico, de diagnóstico de necesidades de capacitación, de mejora continua, o de lo que sea relevante. Lo contrario sería más caro y no aseguraría la interoperabilidad de la información, crucial para el aprendizaje del sistema. Sigue resultando paradojal, como lo hiciera notar la propia Unesco, que el sistema que enseña a aprender sea incapaz de aprender de su propia experiencia. Debido al carácter público de la dirección nacional y a que no serían financiados con cargo a la subvención escolar, estos sistemas debiesen quedar gratuitamente a disposición de los establecimientos particulares, si les fuesen útiles.

El sistema de financiamiento puede ser entendido como un sistema de apoyo más, para producir el valor público deseado (**Figura 1**). Por el momento, el sistema descansa en el supuesto de la economía neoclásica: que las personas saben cómo hacer las cosas bien y si no lo hacen es porque intentan extraer rentas, en la forma de utilidades o reducción de esfuerzo. El diseño que se propone, desde la cadena de valor público, parte del supuesto contrario: que es posible mejorar la producción con un diseño adecuado de los componentes de un sistema y la especificación de sus interrelaciones, procesos y flujos (Barros, 2016). El financiamiento debería permitir que este sistema funcione adecuadamente, lo que significa reasignar recursos hacia el desarrollo y operación de los sistemas de gestión y apoyo a la cadena de valor, que permitirán que las interacciones en el aula y la escuela sean más efectivas desde el punto de vista de la creación del valor público. Por ejemplo, una de las formas que este diseño podría adoptar, es el financiamiento específico a programas acreditados y con evidencia científica de su impacto.

Figura 1. Esquema de arquitectura básica de un sistema inclusivo



Fuente: Adaptado de González, Fernández y Leyton (2018).

Lo anterior reduce la presión sobre si la fórmula en que se basa el financiamiento a los sostenedores debe ser a la oferta o la demanda, puesto que disminuyen la proporción de los recursos transferidos por esta vía. Está claro que el apoyo al sector particular subvencionado no puede ser de otra forma. ¿Tiene sentido modificarlo solo para el sector público? El tema central es por qué se reemplaza y cómo se logra eficiencia en un contexto de recursos escasos, cuando ya hay evidencia de sobredotación en los establecimientos públicos en diversos territorios, si se compara con el sector particular para tamaños equivalentes de matrícula (CIAE-CSP, 2024).

Los procesos de deliberación respecto de asuntos claves como los aquí planteados, permitirán enfrentar uno de los temas divisivos: si los recursos se entregarán de la misma forma e igual monto para los establecimientos privados y para los públicos. Al construir sistemas de apoyo efectivos y eficientes se puede garantizar un funcionamiento adecuado del conjunto del sistema educacional, público y privado. La prioridad por la educación pública se transforma en una reivindicación por la prioridad del valor público, que puede ser producido por organismos privados en la medida que accedan a regirse por reglas públicas que garanticen valores públicos.

Propuesta 5. La necesidad de una fórmula eficiente y transparente.

Independientemente del mecanismo adoptado, un factor clave para su buen funcionamiento es un “modelo de costos”, que idealmente permita no solo cubrir adecuadamente los costos reales de funcionamiento sino también una asignación transparente y equitativa de recursos. En el caso del subsidio a la oferta, el modelo de costos debiese considerar la cantidad de estudiantes para determinar los recursos necesarios para proveer un servicio de calidad según modalidad y nivel de enseñanza, matrícula y características de los estudiantes, y otras variables que puedan afectar los costos; y en el subsidio a la demanda, se debiese considerar un modelo similar para determinar los valores de la subvención apropiados para cada contexto. Esto último es análogo a lo establecido en el marco regulatorio del sector eléctrico, que considera centenares de parámetros y está basado en una empresa “eficiente”. Así, la implementación del modelo de costos se vuelve un aspecto relevante para cualquier reforma, pues, idealmente, tanto los montos del subsidio a la oferta como los valores de las subvenciones para prestar un servicio educativo de calidad debieran fijarse de acuerdo a los costos reales de producción y ser actualizados de acuerdo a su evolución en el tiempo.

Cabe destacar que, en el caso chileno, esta necesidad ya ha sido reconocida para el caso de la gratuidad universitaria, donde una comisión de expertos determina el valor de los aranceles de las distintas carreras. La ausencia de un modelo formal en el caso del sistema escolar podría deberse al interés del Ministerio de Hacienda por mantener este asunto más discrecional, puesto que un modelo público y transparente podría incidir, mediante ajustes automáticos al valor de la subvención, en gastos fiscales que no son controlados por este actor (en cambio, en el caso del sector eléctrico, los cambios en la tarificación repercuten en los usuarios, no en las finanzas públicas, excepto por los limitados subsidios que se deban pagar).

Muchos países europeos con sistemas universitarios estatales gratuitos determinan por fórmulas públicas y transparentes que consideran, entre otras variables, la matrícula -e incluso la graduación en el caso de Dinamarca-, la

distribución de recursos entre universidades, pero mantienen el control del gasto total en manos de la autoridad económica, para facilitar la disciplina fiscal.

En el caso del financiamiento a la oferta, la ausencia de modelos de costos transparentes puede generar grandes injusticias en la asignación de recursos, en la medida que el clientelismo propio de sistemas poco transparentes, sin reglas claras de asignación, puede llevar a asignar exceso de recursos a los establecimientos y distritos más influyentes políticamente, con mayor capacidad de presión sobre quién distribuye los recursos, sean humanos, materiales o financieros. Además, se prestan más fácilmente para la corrupción y la malversación de recursos públicos. No obstante, aún con modelos transparentes y públicos de asignación de recursos se pueden provocar grandes desigualdades territoriales. Por ejemplo, el modelo francés tiene normas que determinan la cantidad de cargos docentes en función de la matrícula, una escala de remuneraciones que premia la experiencia y calificación, y cada cargo se llena por concurso público en donde se privilegian los antecedentes. Estos mecanismos, justos y transparentes en sí, generan un mayor gasto relativo a población en el sur de Francia, porque los profesores prefieren esta localización, lo que lleva a que los que ganan los concursos son los con mayor experiencia y calificaciones y, por tanto, mayores remuneraciones.

En resumen, ambos sistemas de financiamiento requieren, idealmente, modelos de costos transparentes que tomen en cuenta la matrícula, la modalidad y nivel de enseñanza (y su normativa) y el contexto (especialmente densidad y características de la población). Que los modelos tomen en cuenta la matrícula y no la asistencia se justifica porque los costos variables por asistencia son insignificantes comparados a los que dependen de la matrícula, lo que no obsta para colocar incentivos por asistencia, en la medida que sus beneficios superen los costos de su control, un asunto aún abierto.

Propuesta 6. Financiar la inclusión.

Los modelos de costos debiesen corregir los problemas que actualmente enfrenta la inclusión. Esto requiere:

- Los mecanismos de financiamiento deben responder a la Convención sobre los derechos del niño y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, lo que actualmente no ocurre por una falta de reconocimiento de las consecuencias que su ratificación involucra respecto al estado como garante de estos derechos. Esto requiere como mínimo, además de los puntos que siguen, eliminar los fondos concursables y la expectativa de aportes privados que complementen obligaciones públicas, reemplazándolos por recursos garantizados para la realización de derechos.
- Ajustar los valores de la subvención al costo real de las distintas discapacidades, lo que probablemente resultará en la reducción del subsidio a las escuelas de lenguaje y el aumento a las otras discapacidades y a la integración.
- Extender el tratamiento de las dificultades de lenguaje a la primera infancia, donde el tratamiento es más necesario y efectivo.
- Asegurar que todos los profesores cuenten con la formación necesaria para enseñar a niños con capacidades diversas.
- Modificar el sistema de financiamiento de las escuelas hospitalarias y las escuelas cárcel, para tomar en cuenta que parte importante de sus costos no dependen de la cantidad de niños o jóvenes atendidos. En el primer tema, González y Quezada (2025) muestran que Chile se encuentra atrasado en relación a la región. En el segundo tema, la posibilidad de acceso a una educación de calidad determina en buena medida las posibilidades de reinserción social productiva de los convictos.

Referencias

- Aghion, P., Dewatripont, M., Legros, P., & Zingales, L. (Eds.). (2015). *The impact of incomplete contracts on economics*. Oxford University Press.
- Alves, I. (2019). International inspiration and national aspirations: Inclusive education in Portugal. *International Journal of Inclusive Education*, 23(7-8), 862-875.
<https://doi.org/10.1080/13603116.2019.1624846>
- Alves, I., Campos Pinto, P., & Pinto, T. J. (2020). Developing inclusive education in Portugal: Evidence and challenges. *Prospects*, 49(3), 281-296.
<https://doi.org/10.1007/s11125-020-09504-y>
- Andrikopoulos, V., Buccharone, A., Di Nitto, E., Kazhemiakin, R., Lane, S., Mazza, V., & Richardson, I. (2010). Service engineering. Service research challenges and solutions for the future internet: S-cube-towards engineering, managing and adapting service-based systems (pp. 271-337).
- Atria, F. (2010). ¿Qué educación es "pública"? En C. Bellei, D. Contreras, J. P. Valenzuela (Eds.), *Ecos de la revolución pingüina: Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. CIAE y UNICEF.
- Bachelet Jeria, M. (02 noviembre, 2015). Mensaje No. 1174 363: Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con que inicia un proyecto de ley que crea el sistema de educación pública y modifica otros cuerpos legales.
<https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=transparencia&ac=doctoInformeAsesoria&id=7229>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018). *Informe de financiamiento de la educación en Chile: Un análisis del funcionamiento de la subvención escolar. Informe final*.
- Barro, S. M. (1998). *The prospects for developing inter nationally comparable education finance statistics for Latin American countries: a preliminary assessment*. SMB Economic Research.
- Barros, O. (2016) *Business engineering and service design*, Vol. I. Business Expert Press.
- Barrera, J., Falabella, A., & Ilabaca, T. (2021). "Los intocables": la educación escolar de las élites, sus privilegios y nuevos escenarios. *Pensamiento Educativo*, 58(1), 1-17.
<http://dx.doi.org/10.7764/pel.58.1.2021.3>
- BBC (2004), 'Building public value: Renewing the BBC for a digital world'.
<http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/policies/pdf/bpv.pdf.7>
- Bellei, C., Muñoz, G., Rubio, X., Alcaíno, M., Donoso, M. P., Martínez, J., De la Fuente, L., Del Pozo, F., & Díaz, R. (2018). *Nueva educación pública: Contexto, contenidos y perspectivas de la desmunicipalización*. CIAE, Universidad de Chile.
- Benington, J., & Moore, M. (2010). *Public value: Theory and practice*. Bloomsbury Publishing.
- Bermúdez, R. & Castro, L. (2012). *Evolución matrícula sistema educacional nacional 1990-2009. Informe Biblioteca del Congreso Nacional*. Febrero de 2012.
- Betts, J. R., & Roemer, J. E. (1998). *Equalizing educational opportunity through educational finance reform*. UC Davis Working Paper No. 99-08.
<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.214135>
- Bosch, A. (2005). *Diseño de un sistema de financiamiento para la educación especial en Chile* [memoria de título]. Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Boric Font, G. (2021). *Programa de Gobierno, candidato presidencial Gabriel Boric Font, Chile, noviembre 2021*.
<https://s3.amazonaws.com/cdn.boricpresidente.cl>
- Bowles, S. (2006). *Microeconomics: Behavior, institutions, and evolution*. Princeton University Press.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press.
- Canales, M., Bellei, C., & Orellana, V. (2016). ¿Por qué elegir una escuela privada subvencionada? Sectores medios emergentes y elección de escuela en un sistema de mercado. *Estudios Pedagógicos*, 42(3).
<https://doi.org/10.4067/s0718-07052016000400005>
- Carnoy, M. (1998). National voucher plans in Chile and Sweden: Did privatization reforms make for better education? *Comparative Education Review*, 42(3), 309-337.
<https://doi.org/10.1086/447510>

Carnoy, M., & McEwan, P. (2003). Does privatization improve education? The case of Chile's national voucher plan. In D. N. Plank, G. Sykes G. (Eds.), *Choosing choice: School choice in international perspective* (pp. 24-44). Teachers College Press.

Carrasco, A., Gutiérrez, G., & Flores, C. (2017). Failed regulations and school composition: selective admission practices in Chilean primary schools. *Journal of Education Policy*, 32(5), 642-672.
<https://doi.org/10.1080/02680939.2017.1312549>

Carrasco, A., Falabella, A., & Tironi, M. (2016). Sociologizar la construcción de preferencias: elección escolar como práctica sociocultural. En J. Corvalán, A. Carrasco, & J. E. García-Huidobro (Eds.), *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad* (pp. 17-55). UC.

Carrasco, A., Falabella, A., & Mendoza, M. (2015). School choice in Chile as a sociocultural practice: an ethnographic inquiry. En P. Seppanen, A. Carrasco, R. Rinne, & H. Simola (Eds.), *Contrasting dynamics in education politics of extremes: school choice in Chile and Finland*. SENSE Publishers.

Centro de Estudios Mineduc (2024). Análisis de la matrícula escolar 2024. *Apuntes* 71, noviembre.

CIAE (2016). Educación Pública: Evidencia sobre su estado y desafíos. Comunicaciones CIAE. Disponible en: http://www.ciae.uchile.cl/index.php?page=view_noticias&id=774

CIAE-CSP (2024) Evaluación externa de la política de nueva educación pública sobre la correcta instalación y traslado de los nuevos SLEP. Informe final.
<https://ciae.uchile.cl/biblioteca/documentos/evaluacion-externa-de-la-politica-de-nueva-educacion-publica-sobre-la-correcta-instalacion-y-traspaso-de-los-slep>

Colclough, C. (1996). Education and the market: which parts of the neoliberal solution are correct? *World Development*, 24(4), 589-610.

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.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2010.00735.x>

Convención Constitucional (2022). *Propuesta Constitución Política de la República de Chile*.
<https://www.chileconvencion.cl/>

Córdoba, C., & Miranda, P. (2018). Incorporación de estudiantes migrantes en el sistema escolar chileno: ¿una nueva forma de segregación escolar? *Contribuciones Científicas y Tecnológicas*, 43(1), 43-54.
<https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/contribuciones/article/view/3562/26002871>

Corvalán, J., Carrasco, A., & García-Huidobro, J. E. (2016). Mercado escolar: Libertad, diversidad y desigualdad. Ediciones UC.
https://ceppe.uc.cl/images/stories/libro/Mercado_Escolar_Teaser.pdf

Cowen, J. M., Fleming, D. J., Witte, J. F., & Wolf, P. J. (2012). Going public: Who leaves a large, longstanding, and widely available urban voucher program? *American Educational Research Journal*, 49(2), 231-256.
<https://doi.org/10.3102/0002831211424313>

Cox, C., González, P., Núñez, I. & Soto, F. (1997) 160 años de educación pública. Historia del Ministerio de Educación. MINEDUC.
<https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/14483>

Crouch, L., & Hoadley, U. (2018). The transformation of South Africa's system of basic education. In B. Levy et al. (Eds.), *The politics and governance of basic education: A tale of two South African provinces* (pp. 27-60). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oso/9780198824053.003.0002>

Crouch, L., & Spindelman, D. (2023). Purpose-driven education system transformations: History lessons from Korea and Japan. *RISE Working Paper Series*, 23(139).
https://doi.org/10.35489/BSG-RISE-WP_2023/139

Crouch, L., & Winkler, D. (2009). *Governance, management and financing of Education for All: Basic frameworks and case studies*. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report.

Cui, W. (2015). Administrative decentralization and tax compliance: A transactional cost perspective. *University of Toronto Law Journal*, 65(3), 186-238.
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2536881

Decreto 2 con Fuerza de Ley (1989). *Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de los decretos leyes Nos. 3.476 y 3.167, de 1980, y 3.635, de 1981, sobre subvención del estado a los establecimientos educacionales*. Ministerio de Educación Pública.

Decreto Ley 3.166 (1980). *Autoriza entrega de la administración de determinados establecimientos de educación técnico profesional a las instituciones o a las personas jurídicas que indica*. Ministerio de Educación Pública.

Decreto Ley 3.476 (1980). *Fija normas a los establecimientos de enseñanza particular subvencionados por el Estado*. Ministerio de Hacienda.

Donoso-Díaz, S. & Schmal Simon, R. (2002). Los modelos de financiamiento de la educación pública en Chile y sus requerimientos de adecuación. *REDIE Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 4(2), 46-84.
<http://redie.ens.uabc.mx/vol4no2/contenido-donoso.html>

Donoso-Díaz, S., Reyes Araya, D., & Arias-Rojas, O. (2021). El presupuesto público de educación chileno en el Siglo XXI y la política de expansión inclusiva del sistema educativo. *FINEDUCA Revista de Financiamiento da Educação*, 11(35), 1-20.
<https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/111876/64908>

Eggleston, K. (2024). *Nonprofits and the scope of government: theory and an application to the health sector*. NBER Working Paper 32020.
<http://www.nber.org/papers/w32020>

Elacqua, G. (2012). The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, 32(3), 444-453.
<https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2011.08.003>

Elacqua, G., & Fabrega, R. (2004). *El consumidor de la educación: El actor olvidado de la libre elección de escuelas en Chile*. PREAL.
<https://opech.cl/storage/uploads/consumidor-educacion-20250825153551-01k3gxy6gp1h034bdvaz6vyqkk.pdf>

Elacqua, G., Marotta, L., Bertoni, E., Méndez, C., Westh, A., Román, A., & Soares, S. (2020). *¿Es desigual el financia*

miento escolar en América Latina?

BID, División de Educación, Sector Social.

Elacqua, G., & Santos, H. (2013). 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.
https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792013000100003&script=sci_arttext

Elacqua, G., Schneider, M., & Buckley, J. (2006). School choice in Chile: Is it class or the classroom? *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(3), 577-601.
<https://doi.org/10.1002/pam.2019>

EURYDICE. (2021). *Suisse overview: European Commission*. EACEA National Policies Platform. <http://bcn.cl/2ofy>

EURYDICE. (2023a). *Netherlands. Funding in education*.
<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia/netherlands/funding-education>

EURYDICE. (2023b). *Belgium. Funding in education*.
<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/eurypedia/belgium-flemish-community/funding-education>

Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. University of Chicago Press.

Gershberg, A., González, P., & B. Meade (2012) Understanding and improving accountability in education: A conceptual framework and guideposts from three decentralization reform experiences in Latin America. *World Development*, 40(5), 1024-1041.

Goldan, J. (2021). Demand-oriented and fair allocation of special needs teacher resources for inclusive education-Assessment of a newly implemented funding model in North Rhine-Westphalia, Germany. *International Journal of Inclusive Education*, 25(6), 705-719.
<https://doi.org/10.1080/13603116.2019.1568598>

González, P. (1996). La gestión financiera de unidades educativas bajo el régimen de subvenciones imperante en Chile. *Serie Estudios Municipales*, 7, 195-216.

González, P. (1998). Financiamiento de la educación en Chile: Financiamiento de la educación en América Latina.

González, P. (2020). *Propuesta para mejorar la evaluación de políticas públicas en Chile. Reflexiones de Valor Público* No. 4. Centro de Sistemas Públicos.

González, P., Acero, C., Cabezas, G., Castillo, J., Encina, J., Frei, R., Godoy, S., Güell, P., Huepe, M., Larrañaga, O., Marinho, M., Márquez, R., Palestini, S., Pérez, S., Ríos, M., Sierra, M., & Von Borries, R. (2010). Desarrollo humano en Chile 2010. Género: Los desafíos de la igualdad.

González, P., & Fernández, A. (2019). Análisis de la eficiencia técnica escolar en Chile de los establecimientos financiados por el Estado, incorporando sus recursos financieros. *Propuesta Educativa*, 52, 79-96.

González, P., Fernández, A., & Leyton, C. (2019). Políticas para el acceso a tecnologías de acceso universal en el sistema escolar chileno: evaluación y recomendaciones. *Serie de Sistemas Públicos*, 17.

González, P., Fernández-Vergar, A., Rojas, G., & Vilugrón, L. (2023). The political economy of regulation: Chile's educational reforms since the return of democracy. PE12. <https://doi.org/10.35489/BSG-RISE-2023/PE12>.

González, P., Gutiérrez, L., & Fernández (2025). Public value and education: A systematic review. Draft.

González, P., Mizala, A., & Romaguera, P. (2004). *Vouchers, inequalities and the Chilean experience*. Centro de Economía Aplicada.

Gronberg, T. J., Jansen, D. W., & Taylor, L. L. (2012). The relative efficiency of charter schools: A cost frontier approach. *Economics of Education Review*, 31(2), 302-317.

Guajardo, F., Jara, C., & Orellana, V. (2018). Educación escolar: cultivando vidas en el mercado educativo. En V. Orellana Calderón (Ed.), *Entre el mercado gratuito y la educación pública. Dilemas de la educación chilena actual* (pp. 157-208). LOM.

Habermas, J. (1997). *Teoría y praxis: Estudios de filosofía social*. Tecnos.

Hahn, F. (1989). *The economics of missing markets, information and games*. Clarendon Press.

Hayek, F. A. v. (1944). *The road to serfdom*. University of Chicago Press.

Hirschman, A. O. (1973). *Exit, voice, and loyalty*. Harvard University Press.

Holz, M. (2018). *Datos de la modalidad de Educación Especial en Chile, año 2018*. Asesoría Técnica Parlamentaria, diciembre 2018. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Holz, M. (2023). *Evolución de la matrícula escolar (2004-2022)*. Asesoría Técnica Parlamentaria, agosto 2023. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Holz, M., Morales, P., Aguayo, I., Argüello, S., & García, N. (2021). *Mecanismos para el financiamiento de la educación: 15 países seleccionados*. Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Jarl, M., Fredriksson, A., & Persson, S. (2012). New public management in public education: A catalyst for the professionalization of Swedish school principals. *Public Administration*, 90(2), 429-444.

Johnes, G. (1993). *The economics of education*. Red Globe Press London. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-23008-2>

Keynes, J. (1936). *The general theory of employment, interest and money*. Macmillan.

Kosunen, S., & Carrasco, A. (2016). Parental preferences in school choice: Comparing reputational hierarchies of schools in Chile and Finland. *Compare*, 46(2), 172-193. <https://doi.org/10.1080/03057925.2013.861700>

Laffont, J. J., & Tirole, J. (1993). *A theory of incentives in procurement and regulation*. The MIT Press.

Liebowitz, D., González, P., Hooge, E., & Lima, G. (2018). *OECD reviews of school resources: Portugal 2018*. OECD. <https://doi.org/10.1787/24133841>

Levin, H. M. (2002). A comprehensive framework for evaluating educational vouchers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(3), 159-174.

Ley No. 9.864. (1951). *Otorga subvención que indica a las escuelas primarias y establecimientos de educación secundaria, profesional y normal particulares gratuitos*. <https://bcn.cl/3jihu>

Ley No. 21.040. (2017). *Crea el Sistema de Educación Pública*. <https://bcn.cl/2f72w>

Ley No. 20.529. (2011). *Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización [Ley SAC]*. <https://bcn.cl/2f7bt>

Ley No. 20.248. (2008). *Establece ley de subvención escolar preferencial [Ley SEP]*. <https://bcn.cl/2f6q4>

Ley No. 20.845. (2015). *De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado [LIE]*. <https://bcn.cl/2f8t4>

Ley No. 18.962; (1990). *Ley orgánica constitucional de enseñanza [LOCE]*. <https://bcn.cl/2k1tr>

Lopes, A. J., Lezama, R., & Pineda, R. (2011). Model based systems engineering for smart grids as systems of systems. *Procedia Computer Science*, 6, 441-450.

López, V., González, P., Manghi, D., Ascorra, P., Oyanedel, J. C., Redón, S., Leal, F., & Salgado, M. (2018). Políticas de inclusión educativa en Chile: Tres nudos críticos. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26(157). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3088>

López, V., González, L., & Donoso, L. (2023). *El Programa de Integración Escolar (PIE): Análisis de su situación actual y perspectivas para el futuro. Propuestas para políticas inclusivas*. Centro de Investigación para la Educación Inclusiva.

Mazzucato, M., Conway, R., Mazzoli, E. M., Knoll, E., & Albalá, S. (2020). *Creating and measuring dynamic public value at the BBC*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose. <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/publications/2020/dec/creating-and-measuring-dynamic-public-value-bbc>

Meijer, C. J., & Watkins, A. (2019). Financing special needs and inclusive education –from Salamanca to the present. *International Journal of Inclusive Education*, 23(7-8), 705-721. <https://doi.org/10.1080/13603116.2019.1623330>

Ministerio de Educación de Chile. (MINEDUC, 2021). *Informe Mesa de Financiamiento del Sistema Escolar*. <https://www.mineduc.cl/informe-mesa-financiamiento-del-sistema-escolar/>

Ministerio de Educación de Chile. (MINEDUC, 2009). *Decreto 170. Fija normas para determinar los alumnos con necesidades educativas especiales que serán beneficiarios de las subvenciones para educación especial*. <https://bcn.cl/2hryq>

Ministerio de Educación de Chile. (1998). Decreto con Fuerza de Ley No. 2. <https://bcn.cl/39ztw>

Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC, 2016). Manual de Apoyo a la Inclusión Escolar en el marco de la Reforma Educacional. Santiago, <https://especial.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/31/2017/12/Manual-PIE.pdf>

OECD (2018). *Education Policy in Japan. Building bridges towards 2030*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264302402-en>

OECD (2023). *Education at a glance 2023: OECD indicators*. <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>

Mizala, A., & Torche, F. (2013). ¿Logra la subvención escolar preferencial igualar los resultados educativos? *Espacio Público*, 9, 1-36. <https://www.espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/05/19.pdf>

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

National Center on Education and the Economy (NCEE, 2023). Top-performing countries, Korea. <https://ncee.org/korea/>

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

North, D. C., Wallis, J. J., & Weingast, B. R. (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.

Nozick, R. (1974). *Constraints and animals. Anarchy, state and utopia*. Basic Books

Nussbaum, M. (2002). Capabilities and social justice. *International Studies Review*, 4(2), 123-135.

Orellana, V., & Guajardo, F. (2014). Los intereses privados de la educación en Chile. Entre el afán lucrativo y el ideológico. *Cuaderno de Coyuntura, el Centro de Estudios Nodo XXI*, 3.

Oyarzún Maldonado, C. J. (2021). La escuela que busco, la escuela que ofrezco: Contenidos y racionalidades de la oferta educativa del mercado escolar chileno. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(13).

<https://doi.org/10.14507/epaa.29.4992>

Patrinos, H. A. (2002). *A review of demand-side financing initiatives in education*. Draft. World Bank.

Patrinos, H. A. (2007). *Demand-side financing in education. Education Policy Series*, 7. International Institute for Educational Planning, UNESCO.

Raczynski, D., & Salinas, D. (2009). Prioridades, actores y procesos en la gestión municipal de la educación. En M. Marcel & D. Raczynski (Eds.), *La asignatura pendiente: Claves para la revalidación de la educación pública de gestión local en Chile* (pp. 135-176). Uqbar.

Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. The Belknap Press of Harvard University Press.

Romaguera, P., & Gallegos, S. (2011). Financiamiento de la educación en Chile: Desafíos de calidad y equidad. En *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso* (pp. 159-183). CEPAL.

<http://hdl.handle.net/11362/3874>

Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (2000). *Economía con aplicaciones a Latinoamérica*. McGraw-Hill Interamericana.

Sandel, M. J. (2022). *Democracy's discontent: a new edition for our perilous times*. Harvard University Press.

Schools for Haiti (2024). Facts about Haiti.

<https://schoolsforhaiti.com/facts-about-haiti/>

Schumpeter, J. A. (1942). *Socialism, capitalism and democracy*. Harper and Brothers.

Schultz, P. (1988). Education investments and returns. In H. Chenery and T.N. Srinivasan (Eds.), *Handbook of Development Economics* vol 1 (pp. 543-630).

Seabright, P. (1996). Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model. *European Economic Review*, 40(1), 61-89.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Planeta.

Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Allen Lane.

Serrano, S., Ponce de León, M., & Rengifo, F. (2013). *Historia de la educación en Chile (1810-2010), Tomo II: La educación nacional (1880-1930)*. Taurus.

Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL, 2020). *Ley No. 26.075, Ley de Financiamiento Educativo*.

<https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/30/ley-26075-ley-financiamiento-educativo#>

Sisto, V. (2021). La escuela abandonada a evaluaciones y estándares, confinada en el managerialismo. *Praxis Educativa*, 15.

Slachevsky Aguilera, N. (2015). Una revolución neoliberal: la política educacional en Chile desde la dictadura militar. *Educação e Pesquisa*, 41(núm. spe.), 1473-1486.

<https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508141660>

Treviño, E., Villalobos, C., Morel, M. J., & Carrasco, A. (2020). Financiamiento de la educación pública. Hacia la construcción de un Nuevo Trato. En C. Adlerstein et al., *Horizontes y propuestas para transformar el sistema educativo chileno* (pp. 300-323). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Treviño, E., Valenzuela, J. P., & Villalobos, C. (2019). Segregation of indigenous students in the Chilean Educational System and its relation to socioeconomic segregation. In A. Gaete, & V. Gómez (Eds.), *Education and poverty* (pp. 321-347). Cambridge Scholar Publishing.

Treviño, E., Mintrop, R., Villalobos, C., & Ordenes, M. (2018). What might happen if school vouchers and privatization of schools were to become universal in the U.S.: Learning from a National Test Case-Chile. National Education Policy Center.

<http://nepc.colorado.edu/publication/chilean-voucher>

Valenzuela, J. P., Bellei, C., & De los Ríos, D. (2014). Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system: The case of Chile. *Journal of Education Policy*, 29(2), 217-241.

Verger, A., & Curran, M. (2014). New public management as a global education policy: its adoption and re-contextualization in a Southern European setting. *Critical Studies in Education*, 55(3), 253

Acerca de los autores



Pablo González Soto

Ingeniero Comercial, Licenciado en Economía y Magíster en Economía de la Universidad Católica de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de Cambridge de Inglaterra. Profesor investigador Universidad Andrés Bello. Investigador Principal de la línea de Valor Público y Educación en el Centro de Investigación para la Educación Inclusiva.



Luis González Herrera

Ingeniero Comercial, Licenciado en Ciencias Económicas, y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Profesional del Centro de Investigación para la Educación Inclusiva. Ha desarrollado investigación en temas relacionados a rezago escolar, violencia escolar, clima escolar y bienestar subjetivo.

-
- Cómo citar: González, P. & González, L. (2025). Financiamiento de la educación escolar: Propuestas desde el valor público. *Propuestas para Políticas Inclusivas*. Centro de Investigación para la Educación Inclusiva.

Centro Eduinclusiva

Buscamos desarrollar investigación transdisciplinaria sobre los factores individuales, organizativos y de política necesarios para lograr una educación inclusiva de calidad; apoyar mediante la propuesta y la transferencia de intervenciones y estrategias basadas en la evidencia para una educación inclusiva; y formar capital humano avanzado para la investigación en educación inclusiva.

Serie Policy Briefs

El Área de Incidencia en Política Pública del Centro Eduinclusiva desarrolla una serie de Policy Briefs –documentos denominados “**Propuestas para Políticas Educativas**”– que tienen por objetivo aportar al debate público en pos de la transformación del sistema educativo hacia la inclusión y la calidad.



Av. El Bosque 1290, Viña del Mar
Campus Sausalito PUCV
ciecomunicaciones@pucv.cl
32 - 237 2575