

Apuntes Legislativos



Eliminación del lucro, selección y financiamiento compartido: problemas, vacíos y posibles alternativas

Análisis del proyecto de ley que regula la admisión, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado (Boletín 9366-04)

**Alejandro Carrasco, Carolina Flores, Jorge Manzi, Ricardo Paredes,
Verónica Santelices.**

Septiembre de 2014 > n° 24

Introducción

En mayo del presente año ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado¹. El gobierno ha señalado que el proyecto es parte constitutiva de un conjunto de iniciativas legislativas futuras y que se espera aborden diferentes aspectos del sistema educacional chileno y que forman parte del programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

El proyecto de ley que se analiza en este Observatorio Legislativo elimina el financiamiento compartido, pone fin a la selección y prohíbe el lucro en establecimientos de educación primaria y secundaria. Para cumplir con dichos objetivos se torna necesario modificar importantes cuerpos legales que rigen el sistema escolar en nuestro país. A saber, la Ley General de Educación (LGE)², la Ley sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educacionales³, la Ley que establece el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media⁴, y la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP)⁵.

Los fundamentos que el Ejecutivo ha dado para presentar este proyecto de ley se basan en la idea de que mediante esta normativa se abordaría la desigualdad y la segregación que actualmente existen en nuestro sistema. Para el Ejecutivo, la triada lucro, copago y selección sería parte de un esquema que estaría atentando a mejorar la calidad y equidad del sistema. De ahí, deduce, el fin de estas sería una condición necesaria para alcanzar uno de los objetivos principales de la reforma: una educación de calidad que esté al alcance de todos los niños, independiente de su nivel socioeconómico.

En base a los objetivos planteados por el proyecto de ley, cabe preguntarse si la eliminación del lucro, el fin del financiamiento compartido y de la selección en los establecimientos educacionales de nuestro país, efectivamente tendrá las consecuencias que busca el proyecto de ley, entendiéndose como poner fin a las “desigualdades estructurales que aquejan al sistema educativo”⁶, y así mejorar la calidad de la educación. Aparte de aquello, incluso aceptando que pudiera tener dicho efecto, cabe preguntarse si la forma específica en la que se propone el cambio contribuye en pos de los objetivos señalados.

El Centro de Políticas Públicas UC convocó a un grupo de académicos de la universidad para reflexionar en torno a este proyecto de ley; específicamente sobre las consecuencias previsibles de los cambios en segregación, discriminación, diversidad de opciones, como también las consecuencias potencialmente indeseadas a la hora de implementar la normativa. Finalmente se analizó la

¹ Este proyecto se encuentra actualmente en primer trámite constitucional en la Comisión de Educación, Deportes y Recreación en la Cámara de Diputados. Cuenta con urgencia simple. Se aprobó la idea de legislar el pasado 19 de agosto con 8 votos a favor y 5 en contra.

² Ley 20.370, promulgada en diciembre de 2009.

³ Decreto con Fuerza de Ley N° 2, promulgado en agosto de 1998.

⁴ Ley 20.529, promulgada en agosto de 2011.

⁵ Ley 20.248, promulgada en enero de 2008.

⁶ Mensaje del Proyecto de Ley, pág. 4.

importancia que estos cambios tienen en un contexto de reformas anunciadas, en particular respecto del potenciamiento de la educación pública.

En la primera sección se expondrán apreciaciones generales sobre el proyecto de ley, luego se analizarán de manera independiente los principales aspectos que este contempla –selección, lucro y financiamiento compartido– y, en la siguiente sección, se presentarán algunas conclusiones. Al final del documento se encuentra un cuadro resumen con los principales aspectos del proyecto de ley.

Este documento fue elaborado a partir de talleres de discusión en los que participaron los académicos UC: Alejandro Carrasco (Facultad de Educación), Carolina Flores (Instituto de Sociología), Jorge Manzi (MIDE UC), Ricardo Paredes (Facultad de Ingeniería) y Verónica Santelices (Facultad de Educación). Redacción colectiva. Edición general: Centro de Políticas Públicas UC.

Comentarios generales al proyecto de ley

Hasta la fecha, el gobierno ha enviado cuatro proyectos de ley en cada ámbito de la reforma –desde educación parvularia a universitaria–, a saber, el proyecto que busca concretar la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia⁷; el proyecto que crea la figura del Administrador Provisional o de cierre para las instituciones de educación superior⁸; el proyecto de creación de universidades

estatales⁹; el proyecto que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior¹⁰, junto con el proyecto a analizar en este documento, relativo a la educación escolar, el cual es complejo pues busca modificar simultáneamente aspectos centrales del sistema escolar chileno.

El Ministerio de Educación presentó recientemente un Mapa de la Reforma Educacional¹¹, que ayuda a situar este proyecto de ley en el conjunto de las reformas.

⁷ Proyecto de Ley que Crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia y modifica diversos cuerpos legales, Boletín 9365-047. En primer trámite Constitucional con urgencia simple, Senado (Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología).

⁸ Proyecto de Ley que Crea Administrador Provisional de Instituciones de Educación Superior. Boletín 9333-04. En segundo trámite constitucional (Senado), Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Suma urgencia. Se puede consultar un análisis completo de él en el Apunte Legislativo N° 23, del académico Andrés Bernasconi. Disponible en: <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicaciones/filtro?tipo=2>.

⁹ Proyecto de Ley que crea Universidad Estatal de la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins y Universidad Estatal de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo. Boletín 9405-04. Primer Trámite Constitucional, Cámara de Diputados. Sin urgencia.

¹⁰ Proyecto de Ley que Elimina prohibición de participación de estudiantes y funcionarios, en el gobierno de las instituciones de educación superior y, autoriza dictar nuevos estatutos para la Universidad de Santiago y la Universidad de Valparaíso. Boletín 9481-04, en primer trámite constitucional Cámara de Diputados. Urgencia simple.

¹¹ Disponible en: <http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2014/07/Mapa-de-la-Reforma-Educacional-.pdf>

Sin embargo, el nivel de información entregado sobre otros componentes de la reforma es todavía muy general, lo que impide juzgar de manera adecuada el grado de coherencia y sinergia de todas las medidas, así como su implicancia para el mejoramiento de la calidad.

A pesar de que la reforma ha sido criticada por generar externalidades que debilitarían tanto al sector público como el privado, el Mensaje del proyecto señala que busca conservar el actual sistema de provisión mixta en educación, manteniendo la participación tanto del sector público como del privado en el sistema escolar. Asimismo, manifiesta una intención de incrementar la regulación y transparencia de la educación subvencionada, estableciéndose estándares para todos los sostenedores que reciban fondos públicos.

Un cambio como el que promueve el proyecto de ley analizado requiere de una implementación cuidadosamente estudiada y coordinada. Como toda política pública, un diseño que no anticipa consecuencias indeseadas puede desembocar en efectos negativos que perjudican a los actores sociales a los que se busca apoyar, en este caso, familias, estudiantes y sostenedores.

El presente documento discute estas potenciales dificultades a la hora de implementar los cambios y sugiere caminos alternativos de perfeccionamiento al proyecto de ley, centrándose en el proceso de implementación de la plataforma única para el caso del fin de la selección. En relación al fin del lucro, se discuten las imprecisiones dentro del proyecto en torno al proceso de regulación de lucro y compra de bienes inmuebles que podría traer un efecto no deseado sobre la continuidad de los sostenedores en el sistema

educativo. Finalmente, se alude a la necesidad de establecer un monto de financiamiento que el Estado debería aportar para asegurar un estándar de calidad adecuado.

Lo limitado del proyecto sugiere que es necesario iniciar un proceso de cambio de manera paralela que impulse la educación pública, evitando así una posible alteración en la matrícula. Si bien durante el mes de junio el Ministro de Educación anunció un Plan de Fortalecimiento de la Educación Pública¹², el cual tiene por misión mejorar de manera inmediata la calidad de esta, no existe todavía un plan concreto que permita conocer el sentido de los avances en esa dimensión ni su relación con las iniciativas propuestas. De este modo, a pesar de que el fortalecimiento de la educación pública forma parte de las prioridades de esta gestión, esta aun no ha sido instalada en el trámite legislativo.

Comentarios específicos

1. Fin a la selección

El proyecto de ley plantea que se prohibirá todo tipo de selección en todos los niveles de enseñanza del sistema escolar chileno, modificando así la Ley General de Educación, la cual en el Art. 12º prohíbe la selección de alumnos por rendimiento académico en el proceso de admisión entre el primer nivel de transición y sexto año básico, no así para los siguientes niveles. Aludiendo a la segregación y prácticas de selección que persisten en

¹² Mayor información en:
http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=1&id_seccion=10&id_contenido=28871

nuestro sistema educacional, el proyecto propone impedir que los establecimientos seleccionen a sus alumnos usando criterios como las características socioeconómicas, razones étnicas, culturales y religiosas, devolviendo a las familias la capacidad de elegir los establecimientos educacionales¹³. El plazo estipulado para aplicar el fin de la selección será de dos años una vez promulgada la ley.

Una de las razones que el Mensaje plantea para prohibir la selección es que al hacerlo se mejorará la calidad de la educación “al desafiar a los establecimientos a mejorar sus procesos educativos y hacerse cargo de entregar educación de calidad para todos los niños”¹⁴. Otra razón ya mencionada es garantizar la libertad de los padres para elegir el establecimiento educacional de sus hijos, porque actualmente no solo estaría limitada por el copago, sino también por la selección que hacen los establecimientos educacionales de los propios alumnos. El Mensaje señala que “se hace necesario acabar con la selección escolar, ya que agrava la segregación, incentivando y permitiendo que sean los establecimientos quienes escogen a sus estudiantes de conformidad con el capital social, económico y cultural de las familias, y no de los padres, madres y apoderados quienes escogen los establecimientos en función de sus preferencias, tal como lo garantiza la Constitución”¹⁵. Así, se sostiene que mediante el término de la selección en educación media,

se avanzaría en poner fin a la segregación escolar que caracteriza nuestra situación actual.

1.1 No selección e integración

El proyecto restringe la selección, la que es vista como fuente de segregación y discriminación. En el espíritu del proyecto de ley, está la idea de que una de las causas importantes de la segregación de nuestro sistema escolar son las prácticas selectivas de admisión por parte de los establecimientos, por las cuales la decisión de dar vacantes se basa, directa o indirectamente, en elementos como el nivel socioeconómico de los postulantes. Esto es considerado una discriminación arbitraria contraria a la integración social. Las prácticas selectivas de admisión son segregadoras no solo porque excluyen a ciertos postulantes en base a características extra-académicas, sino también porque limita la libertad de elección de algunas familias que forman su set de preferencias en base a establecimientos que ellos conocen y consideran como alcanzables.

Dado el desajuste espacial en la distribución de las oportunidades educativas y la alta segregación residencial, especialmente en la ciudad de Santiago, el fin de la selección no es garantía de integración, ni hay garantías de que ella se materialice en un periodo breve, en consideración a la limitación de real movilidad de los estudiantes. Más allá de los costos de transporte asociados a movilizarse a colegios más lejanos, existe un potencial problema de información respecto a las nuevas oportunidades que se abren con la prohibición de la selección. La excesiva confianza en fuentes de información de carácter local e

¹³ Es posible argumentar que la regulación establecida en la Ley General de Educación no ha tenido poder coactivo necesario y que los incentivos del sistema hacen improbable que una mayor fiscalización reduzcan la selección. Ver Carrasco et al. 2014.

¹⁴ Mensaje del Proyecto de Ley, pág. 9.

¹⁵ Mensaje del Proyecto de Ley, pág. 5.

informal por parte de padres de estratos socioeconómicos más bajos podría impedir que las familias lleguen a conocer, al menos en el corto plazo, estas nuevas oportunidades.

Es previsible que un alto porcentaje de estudiantes permanezca en los mismos establecimientos educacionales que se encuentran actualmente y que los patrones de elección de escuela que hoy observamos se mantengan inalterados, al menos en el corto y mediano plazo, si es que estos problemas no son debidamente abordados por la política educativa.

No selección y proyecto educativo

Con el fin de evitar que la expulsión sea un resquicio para la discriminación, el proyecto de ley establece nuevos requisitos para esta¹⁶, lo que como un efecto colateral, podría implicar una limitación a la realización de proyectos educativos. Así, en el caso que un proyecto educativo determinado requiera, por ejemplo, de disciplina, la limitación a la expulsión por disciplina pudiera limitar el desarrollo de ese proyecto. La solución para ello es mantener la decisión de expulsión en la escuela, clarificando muy explícitamente las razones por las cuales se vulnera el proyecto educativo y fiscalizando que las normas de expulsión se realicen solo excepcionalmente y de forma no arbitraria.

Conciliar riesgos de discriminación por la vía de expulsiones y preservar proyectos educativos legítimos es complejo y un desafío que debe cautelarse. Un modo de alcanzar un equilibrio es establecer ciertas normas de

regulación, donde el ingreso a un establecimiento constituye de por sí una adhesión al proyecto educativo por parte de los padres, por tanto si no hubiese un cumplimiento por parte de la familia o del estudiante de actividades, reglamentos, entre otros, podría conducir a la reubicación del alumno. Estas normas de regulación debieran obligar a los establecimientos a hacer explícitas las causales de expulsión y condicionalidad de la matrícula, y a difundirlas ampliamente entre los padres y el resto de la comunidad escolar.

No selección y aprendizaje

El concepto de aprendizaje debe ser comprendido de una manera amplia. La evidencia es mixta y no concluyente respecto de posibles mejoras en resultados académicos, medidos por pruebas estandarizadas, como resultado de ambientes más heterogéneos. Sin embargo, la evidencia indica que ambientes más integrados conllevan beneficios en otras áreas del aprendizaje tales como el desarrollo psicosocial, desarrollo de habilidades de convivencia y cívicas, tolerancia, aprendizaje entre pares y autorregulación (Manzi, 2007).

Asimismo, existe incertidumbre respecto de cómo enfrentarán la mayor diversidad los establecimientos que hasta ahora han seleccionado a sus alumnos. La evidencia sobre la práctica de redistribución de alumnos de una escuela en cursos internamente homogéneos (que en la literatura se conoce como *tracking*), indica que los establecimientos prefieren enseñar a grupos homogéneos (Trevisño, Valenzuela y Villalobos, 2014). Existiría la posibilidad de que, al enfrentar una mayor diversidad en la habilidad de sus alumnos, las escuelas implementen

¹⁶ Modifica Decreto con Fuerza de Ley N°, 1998, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales (artículo segundo). Modificación artículo 6, letra (i); (j).

mecanismos organizacionales para “administrar” esta diversidad y reducir la complejidad de la tarea docente. De esta forma la segregación que antes se observaba “entre escuelas” se transformaría en segregación “intra-escuela”.

El manejo de la diversidad al interior de la escuela y de la sala de clases se transforma en un tema clave, por ende es fundamental para la reforma en curso avanzar en la formación docente de manera sistemática, entregando a los profesores herramientas que les permitan enfrentarse a aulas más diversas, de manera de prevenir el riesgo de segregación intra-escuela. Al respecto, es importante destacar que esta falencia es transversalmente reconocida por los empleadores de docentes en todos los sectores (Flores et al. 2014).

No selección y fiscalización

Un desafío adicional al cual se enfrenta la potencial eliminación de la selección es el de fiscalización y, en particular, de distinguir si ciertos requerimientos que suelen pedir las escuelas, y que pueden ser parte de un conocimiento o de una evaluación, son efectivamente mecanismos de selección. Ello se ilustra en el hecho de que, a pesar de estar prohibida por ley desde 2009, la práctica de la admisión selectiva es realizada y aceptada tanto por directores como por apoderados. Por lo tanto, una reforma que plantea un sistema no centralizado de asignación de cupos que deja espacio para que los establecimientos manejen en algún grado la selección de alumnos, potencialmente se presta para que se sigan utilizando resquicios que permitan mantener las prácticas selectivas (Carrasco et al. 2014).

1.2 Sobre los liceos históricos y artísticos

En el proyecto se hace una excepción cuando se trata de los liceos llamados históricos¹⁷ y aquellos con modalidad artística¹⁸. Esto podría representar una dificultad al momento de la implementación, pues no queda claro quién ni cómo definirá que un establecimiento puede ser sujeto de esta excepción.

El trato especial que se le da en el proyecto de ley a este tipo de establecimientos tiene base en que, por una parte, la existencia de los llamados liceos históricos ha servido a la formación de la meritocracia en Chile y de una elite asociada a ellos, la cual ha tenido una injerencia positiva en la historia del país. Asimismo, se trata de experiencias razonablemente comprobadas de éxito académico (véase Bucarey et al. 2014).

Dadas las condiciones de desigualdad respecto a la calidad que existe en el sistema actual, los establecimientos emblemáticos son un aporte, y su eliminación podría afectar a nivel general la calidad promedio del sistema. Una medida que podría ir en la línea de la reforma, sería acabar progresivamente con esta diferenciación entre tipos de establecimiento.

¹⁷ El proyecto de ley no realiza una definición clara de qué se entenderá por características históricas. Esto se realizará a través de la elaboración de un reglamento por parte del Ministerio de Educación. Esto es de suma importancia puesto que criterios laxos pueden ampliar el número de establecimientos, generar disputas para calificar y a la larga anular el efecto de la restricción de la selección si un número importante de establecimientos adquiere esa categoría.

¹⁸ El artículo 7° quáter sostiene que “los liceos con modalidad artística, previa autorización del Ministerio de Educación, podrán implementar sus propios sistemas de admisión y realizar pruebas de habilidades específicas, relacionadas con la especialidad”.

En la medida en que se logre entregar una educación de calidad de manera homogénea en todo el sistema sería irrelevante la selección por mérito académico en estas escuelas. La velocidad con que esto ocurra, es decir, que se multipliquen establecimientos de buena calidad en cada barrio y que se torne irrelevante trasladarse a un colegio emblemático, dependerá de la eficacia de las políticas de fortalecimiento de **la educación** escolar básica, en donde la educación pública juega un rol insustituible.

1.3 Implementación del proyecto

Proceso de implementación

En cuanto al proceso de admisión, el proyecto de ley propone que la postulación se realice a través de una plataforma única, y en el caso de que los cupos sean menos que el número de postulantes, los establecimientos deberán aplicar un procedimiento de selección aleatorio, considerando ciertos criterios establecidos en el proyecto de ley¹⁹. Sin embargo, no se especifica el grado de centralización ni el mecanismo mediante el cual los padres o apoderados indicarán sus preferencias, como tampoco cuál será el sistema de funcionamiento de asignación de cupos.

En la actualidad, Chile tiene un sistema tanto de postulación como de asignación completamente descentralizados, es decir, alojados en cada establecimiento educacional. La experiencia internacional apunta a grados diversos de centralización en agencias locales tanto en la postulación como en la asignación,

¹⁹ Modifica Decreto con Fuerza de Ley N° 2, 1998, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales (artículo segundo). Introduce el artículo 7°ter.

en base a requisitos, criterios y plataformas de información.

Cabe recordar que Chile tiene una vasta y exitosa experiencia en el sistema de admisión universitario, con un sistema centralizado de asignación de cupos a las 33 universidades que forman parte del sistema único de admisión.

El proyecto actual es confuso, puesto que si bien se propone eliminar la selección, en términos declarativos se continuará con el mismo régimen descentralizado existente hasta ahora tanto de asignación como de postulación. En este sentido, el proyecto no presenta mayor novedad respecto a la ley actual. Aunque el proyecto sugiere que el sistema de selección será centralizado en la postulación y descentralizado en la asignación, el sistema propuesto de postulación se asemeja más a uno descentralizado. Si bien habrá una plataforma única de postulación, esta será de “carácter voluntario”, donde el Mineduc podrá revisar el resultado de las asignaciones. Sin embargo, esto no supone revertir la descentralización, ni la postulación ni la asignación, sino solo generar mayor información para efectuar mayores procesos de fiscalización, a través de la revisión sistemática y periódica de las características de los seleccionados en relación a la de los postulantes en cada establecimiento. No obstante, es altamente probable que los establecimientos continúen con prácticas de selección, dado que la postulación y asignación permanecerán descentralizadas.

Por otra parte, la literatura sobre las experiencias internacionales desaconseja sistemas que combinen mecanismos centralizados y descentralizados (West et al. 2011; Allen et al. 2010). Se observan múltiples

ventajas de un mecanismo centralizado tanto de postulación como de asignación, pero su diseño es complejo y existen muchos riesgos de coordinación que anticipar. Algunos elementos a tener en consideración para el diseño e implementación de este sistema son: (i) que los resultados de las postulaciones y las opciones en caso de no quedar en la primera opción sean conocidos al mismo tiempo por todos los padres que postulan y sin rondas sucesivas. Sería engorroso y generaría incertidumbre en los padres que cada familia deba informarse de los resultados de su postulación en cada uno de los establecimientos postulados por separado (método descentralizado); (ii) se requiere que los periodos de postulación sean homogéneos, hoy en día hay tantos periodos/fechas como establecimientos; (iii) que la información de los proyectos educativos sea profunda, acuciosa y ampliamente difundida a través de un sistema de indicadores y dimensiones para que los padres conozcan los proyectos educativos, evitando cualquier mención a la composición socioeconómica/cultural de la escuela; (iv) que la asignación de un cupo contemple prioridades como las que ya sugiere el proyecto: hermanos, hijos de funcionarios, entre otras, pero añadiendo la inclusión de estudiantes con capacidades diferentes.

Información a los padres

Se debe considerar que si uno de los objetivos del proyecto es entregar a los padres la decisión respecto a la elección del establecimiento donde sus hijos estudiarán, es indispensable poner el foco en la información con la que contarán para realizar esa elección. El proyecto de ley plantea que “los padres podrán solicitar información a los

establecimientos educacionales sobre su proyecto educativo y el proceso de admisión”²⁰, cuando debería ser obligación de los establecimientos poner esta información a disposición de los padres.

La mayor dificultad en este aspecto radica en que la información sea efectivamente recibida por los padres, especialmente aquellos con menor nivel educativo y menor nivel socioeconómico que comúnmente no utilizan las fuentes formales de información (Flores y Carrasco, por publicar). Con este propósito, sería deseable contar con oficinas locales de información, donde los padres puedan recibir asesoría personalizada respecto a las oportunidades educativas que mejor se ajustan a sus requerimientos.

El proyecto es difuso en cuanto a la exigencia de que los padres conozcan o aprueben el proyecto educativo y esa ambigüedad puede tornarse en un mecanismo selectivo por parte del establecimiento. Es necesario que las escuelas mejoren sustantivamente la información sobre su proyecto educativo y que la plataforma única se centre en este aspecto de modo que la elección de los padres esté efectivamente basada en dicha información y conocimiento profundo del proyecto educativo. Así, la mera postulación al establecimiento, luego de declarar conocer el proyecto, podría constituir una manifestación de aprobación. Es decir, la manifestación de preferencia en la postulación significaría adhesión al proyecto educativo, toda vez que se han ofrecido y asegurado fuentes amplias y diversas de información.

²⁰ Art 7° bis. Modifica el DFL N°2 de 1998.

2. Prohibición del lucro

La Ley General de Educación (LGE) aprobada en 2009, introduce cambios en relación a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), especialmente en el giro de los sostenedores o sociedades de derecho privado (con o sin fines de lucro), exigiéndoles tener como objetivo social único la educación. El proyecto de ley que se analiza va más allá respecto de la especificidad del propósito del colegio y busca poner fin al lucro en los establecimientos subvencionados. El propósito declarado es “asegurar que todos los aportes que la sociedad destina en educación sean invertidos en ella y su mejoramiento constante”²¹.

El proyecto establece que, en un plazo de dos años, todos aquellos establecimientos subvencionados que quieran seguir recibiendo aportes del Estado deberán transformarse en sociedades sin fines de lucro. Además, el proyecto establece que dentro de 12 años el Estado o los sostenedores privados deberán ser dueños de los inmuebles esenciales en los que funciona el establecimiento educacional.

2.2 Lucro y calidad

En el Mensaje se señala que existe evidencia que sostiene que los establecimientos particulares subvencionados con fines de lucro tienen peores resultados académicos que aquellos sin fines de lucro, lo que en la media está avalado por evidencia para Chile (Elacqua, Santos, 2013; Chumacero y Paredes, 2008; Zubizarreta, Paredes y Rosembaum, 2014). Sin embargo, la misma evidencia muestra que los establecimientos particulares subvencionados

con fines de lucro tienen en promedio mejores resultados que los colegios municipales.

También se sostiene que esas diferencias son marginales. El proyecto de ley se justifica en el principio de que la posible mayor eficiencia en la producción de un bien o servicio de un oferente privado con lucro en otros sectores productivos no aplicaría del todo en educación dado que la función de producción de proveer una educación de calidad no es necesariamente conocida y eventualmente se podría gastar una cantidad indefinida de dinero en proveer servicios educacionales cada vez de mejor calidad (e.g., gastando más en talleres de computación, software más actualizados, mayor número de horas de planificación y capacitación para los docentes, infraestructura más completa y mejor calidad).

Por otra parte, la exigencia del proyecto de ley de que los establecimientos que quieren seguir recibiendo aportes del Estado deben estar constituidos como sociedades sin fines de lucro, no garantiza que sean eficientes en la administración de sus recursos, ni que impartan una educación de calidad. Con esta exigencia, el proyecto solo estaría resguardando el no retiro de utilidades.

2.3 Implementación del fin al lucro

Existe consenso en que los recursos proporcionados por el Estado deben ser reinvertidos en educación, pero en lo práctico se requiere considerar que la justa retribución por cada labor realizada dentro del ámbito educativo no puede ni debe ser considerada lucro.

En esta línea, la legislación debe impedir o al menos limitar que se generen situaciones que

²¹ Mensaje del Proyecto de Ley, pág. 5.

den espacio al retiro de utilidades no justificadas o a prácticas que no tengan que ver con mejorar la calidad de la educación. En la medida que el control que pudieran ejercer los mismos padres eligiendo los mejores colegios, puede ser limitado, entonces el Estado debería regular aquello. Para ello se requiere que se den dos condiciones: (i) se puede fiscalizar el retiro y (ii) el mecanismo no genera costos significativos indeseables.

El proyecto procura impedir retiros disimulados en dos formas: prohibición de transacciones con partes relacionadas y ser dueño del establecimiento. En ambos casos se requiere velar que no implique una rigidez innecesaria. Se puede sostener que la obligación de que el sostenedor sea dueño del establecimiento es la más debatible. Es una medida que parece poco eficiente y que puede resolver el problema de manera más directa y menos onerosa para el Estado a través de un arriendo regulado.

El proyecto señala que en el caso de que un sostenedor decida transferir el establecimiento a una fundación sin fines de lucro, tendrá 12 años para que, a cargo de la subvención, se le pague. Sin embargo, el precio que se le pagará por la propiedad al dueño del inmueble no es necesariamente el precio de mercado, pues lo determinará el Mineduc, lo que puede llevar a una alta judicialización. Por otra parte, establecer el descuento de la subvención en 12 años puede ser muy gravoso, pues ello se puede pensar como la amortización equivalente a un crédito hipotecario de 12 años. Ello conlleva una cuota mayor al valor justo de un arriendo, en donde el dueño mantiene el capital. Como esta cuota representa un porcentaje demasiado alto del ingreso de los colegios, podría limitar su

operación o afectar la educación que se entrega por la vía de reducir otros costos educativos asociados.

El Ministerio de Educación podría lograr la fiscalización del lucro asociado al traspaso en relación al aspecto inmobiliario sin los costos que ello implica, levantando la obligación de adquirir el inmueble y sustituirla por un tope al valor mensual del arriendo o imputación como retribución al capital. El arriendo o el canon, que es un legítimo retiro, no podrá exceder el arriendo justo que es un porcentaje del valor del inmueble. Esta solución no termina con otras dificultades ni costos del proyecto, como tasar los inmuebles, pero sí supera algunas de las dificultades más relevantes.

Asimismo, el proyecto de ley debería considerar también la posibilidad de que el sostenedor arriende el inmueble a un tercero no relacionado, junto con las sanciones asociadas al incumplimiento de la norma. Por otra parte, si se considera la compra por parte del sostenedor, es necesario revisar el mecanismo de tasación propuesto, pues se podría perjudicar el capital de inversión de este. Igualmente, se debe tener en consideración el costo de cargo a la subvención que se descontará, toda vez que podrá perjudicar a los sostenedores con un menor número de matrículas.

3. Eliminación del financiamiento compartido

El sistema de financiamiento compartido, introducido en 1993 tras la creación del sistema de *vouchers*, permite a los establecimientos privados subvencionados y municipales de nivel medio complementar el

financiamiento que reciben del Estado con fondos adicionales aportados por los padres, de modo de generar un sustento financiero necesario que el Estado no estaba en condiciones de proveer. A poco andar surgieron las primeras críticas al sistema en el sentido de que esos cobros constituyen una discriminación a familias de menores ingresos. De ahí las modificaciones legales que prohíben el cobro al menos al 15% de los estudiantes más vulnerables, y luego a los alumnos prioritarios de la Ley SEP²².

Sin embargo, pese a estas medidas, ha persistido el diagnóstico que el financiamiento compartido es una de las causas de la segregación y constituye una restricción a libertad de elección. Así, para el Ejecutivo, poner fin al financiamiento compartido va en línea con los objetivos de la reforma educacional de avanzar hacia una escuela más inclusiva, donde el fin al copago acabaría con la segregación que se da por el factor económico, aludiendo a que “se debe terminar con el financiamiento compartido porque segrega a las familias en función de su capacidad de pago, limitando así su libertad de elección”²³.

Para disminuir la segregación escolar sin generar problemas de financiamiento en los establecimientos, la prohibición del copago

propuesta en el proyecto se complementa con el aumento de la subvención de modo de cubrir progresivamente el monto aportado por los padres y apoderados, a través de un aporte por gratuidad. El plazo dado para poner fin al financiamiento compartido es de 10 años, donde se prevé que la contribución de los padres disminuirá de manera progresiva en relación al aumento de los montos de la subvención general. Igualmente, se producirá un incremento de la Subvención Escolar Preferencial aumentando la cobertura del 40% al 80% más vulnerable de la población, para aquellos establecimientos sin copago.

3.1 Financiamiento compartido y segregación

El principal argumento del proyecto de ley para eliminar el copago es que genera segregación por el hecho de crear una barrera de entrada para las familias para acceder a ciertos establecimientos educacionales. Sin embargo, la evidencia que existe revela que si bien se reduce una fuente de segregación como es el cobro del copago, el proyecto no aborda otras fuentes de segregación, como la residencial y las preferencias de las familias, por lo tanto el efecto real de esta ley sobre la segregación es necesariamente parcial.

Gallego y Hernando (2009); Paredes et al. (2013), Arteaga, Paredes y Paredes (2014) sugieren que no más de un 15% de la segregación se podría explicar por el financiamiento compartido, por lo que si este mecanismo se elimina, la segregación va a continuar, pues existen otros factores más relevantes que la generan, como la segregación residencial y la conformación de las preferencias. El primero de estos factores

²² En el contexto actual del sistema de copago, de acuerdo a los datos de Paredes et. al (2013), el monto mínimo es de \$4.713 y máximo de \$80.222, con un promedio de \$17.512 y con una mediana de \$11.574. El 99% de las escuelas cobra un copago menor a los \$70.643, el 50% de las escuelas cobra un copago menor a \$11.547 y el 25% cobra menos del mínimo. De acuerdo a los datos proporcionados por el Mineduc y SINIM para el año 2012, los ingresos totales en financiamiento compartido alcanzan M\$1.562.505 para los establecimientos municipales y M\$244.817.634 para los particulares subvencionados.

²³ Mensaje del Proyecto de Ley, pág. 5.

no puede ser abordado por la política educativa, mientras que el segundo depende al menos parcialmente de la información que se entregue a las familias. De ahí la importancia de que la implementación de este cambio se acompañe de una entrega eficaz y regular de información a las familias.

La eliminación del copago puede abrir un escenario nuevo que genere mayor movilidad entre establecimientos educativos si una proporción de las familias que hoy tienen a sus hijos en colegios municipales o particulares subvencionados sin copago, deciden llevarlos a otros que previamente cobraban copago. Potencialmente, esto podría afectar mayormente la matrícula de establecimientos municipales, que es donde se concentra principalmente la matrícula sin copago.

Por otro lado, un conjunto de evidencia resumida en el documento *Hacia Un Sistema Escolar Más Inclusivo* (Carrasco, Contreras, Flores, Mizala, Elacqua, Valenzuela, 2013) coincide en el hecho que, si bien la segregación es parcialmente producida por el copago, este constituye una barrera al despliegue de la libertad de elección y una restricción al derecho de la educación que es resultado directo de una política educativa.

Por otro lado, es difícil pronosticar cuán rápido se van a ajustar los padres a las nuevas oportunidades educacionales que abre la eliminación del copago. El análisis de la ley SEP que prohíbe el copago a alumnos vulnerables desde el año 2008, es de utilidad para estudiar este punto. Un análisis preliminar de los patrones de movilidad estudiantil previo y posterior a la ley SEP, indica que, a pesar de que ha aumentado la segregación del 30% más vulnerable entre establecimientos afiliados y

no afiliados a la ley SEP, esta ha generado una mayor integración de los alumnos del 10% más vulnerable, algo que podríamos llamar micro-integración (Flores, Torche y Domínguez, 2014). Esta evidencia sugiere que la ampliación de la ley SEP al 80% de los alumnos más vulnerables potencialmente podría actuar de la misma manera, generando mayor integración dentro de este grupo de estudiantes.

3.2 Implementación del fin al copago

El proyecto de ley propone eliminar el financiamiento compartido en un plazo de 10 años, a medida que se aumenten los recursos del Estado. Durante este periodo de transición, los establecimientos que sigan con esta modalidad deberán congelar el monto máximo del valor mensual del cobro, el que irá disminuyendo conforme aumente la subvención (en pesos). Además, se crea una asignación de gratuidad, entregada a los establecimientos sin copago ni lucro y se aumenta la cobertura de la SEP hasta llegar al 80% de los alumnos más vulnerables, incorporando al quintil 3 y 4.

Se vuelve importante realizar estudios que permitan establecer el monto del financiamiento que el Estado debería aportar para asegurar una educación de un cierto “estándar de calidad óptimo” por definir que pueda servir para establecer el monto mínimo de la unidad de subvención. Sobre esta base, y siguiendo los acuerdos establecidos en torno a la subvención escolar preferencial de que educar a niños más vulnerables es más costoso, se debe agregar al monto de la subvención básica un mayor financiamiento a

establecimientos con mayor proporción de estudiantes vulnerables, tal como lo establece la ley SEP. En la medida que ese “estándar de calidad óptimo” y de consenso no pueda ser financiado en su totalidad por el Estado de manera inmediata, se debe considerar un periodo de transición durante el cual será necesario permitir el cobro de copago.

Conclusiones

En términos generales, el proyecto de ley busca resolver problemas estructurales del sistema, poniendo mucha atención en la educación particular subvencionada, sin entregar incentivos para una mejor gestión educacional.

En cuanto al término de la selección, el proyecto mantiene un diseño donde tanto la postulación, a través de una plataforma única, como la asignación de vacantes, son ‘descentralizadas’. Al respecto, no es suficiente solo centralizar la postulación, pues la evidencia internacional muestra que sistemas de admisión que combinan postulación centralizada y asignación descentralizada son altamente inefectivos. Por el contrario, es conveniente avanzar hacia un sistema donde tanto la postulación como la asignación de vacantes sean de carácter centralizado a nivel local –esto es, que no sea prerrogativa de cada establecimiento decidir directamente sobre la composición de su matrícula.

Asimismo, el significado de la adhesión de los padres al proyecto educativo como requisito para la admisión es ambiguo, lo que debe precisarse para evitar vacíos que lleven a usarlo como prerrogativa para seleccionar. La libertad de elegir de los padres supone la

búsqueda de alternativas de educación para sus hijos e hijas, para lo cual es necesario que los establecimientos mejoren sustantivamente la información sobre su proyecto educativo – informando de todas las oportunidades que ofrecen en términos valóricos, pedagógicos, deportivos, artísticos, espirituales, etc.– y que pongan a disposición canales de información efectivos, que lleguen a todos los padres, incluso a aquellos que no utilizan las fuentes formales de información. En estas condiciones, sería razonable entender la postulación como una adhesión implícita al proyecto educativo de un establecimiento.

Con respecto al lucro, los recursos públicos deben reinvertirse completamente en educación especialmente dado que el costo óptimo para la producción del bien no está definido y podría eventualmente ser ilimitado si se aspira a una educación integral. Sin embargo el proyecto no reconoce el hecho de que existe una gran diversidad de operadores, regímenes de propiedad y patrimonio en el sector subvencionado que hace muy riesgoso una legislación general sin excepciones.

Una de las principales dificultades al momento de implementar esta medida tiene que ver con la obligación de propiedad de los inmuebles por parte de los sostenedores. Esto se podría evitar, por ejemplo, al introducir flexibilidades como la posibilidad de arrendar a terceros no relacionados.

Sobre la eliminación del financiamiento compartido, el proyecto de ley debe combinar un aumento de la subvención básica hasta llevarla a un monto que los estudios establezcan como el mínimo necesario para ofrecer una educación de calidad, a lo que se debe agregar financiamiento SEP para

reconocer el mayor costo que involucra la educación de estudiantes vulnerables.

Principales contenidos del proyecto de ley

- El objetivo del proyecto de ley es generar una base mínima que permita fortalecer la calidad educacional del conjunto del sistema, asegurándose que los recursos del Estado sean utilizados en la mejora de la calidad de la educación. Además, se eliminan las barreras de acceso, poniendo fin a la selección y al copago.
- El proyecto contempla un plazo de dos años para poner fin al proceso de selección.
- Para la realización del proceso de postulación y admisión entrará en funcionamiento una plataforma única de registro de preferencias, transparente y equitativa, la cual se aplicará en los establecimientos educacionales. Las familias postularán a los colegios ordenando sus preferencias. Asimismo, los establecimientos asignarán los cupos de manera imparcial y de acuerdo a los criterios establecidos.
- En todo proceso de admisión no se podrá considerar el rendimiento académico, pasado o potencial de los estudiantes, como tampoco sus antecedentes socioeconómicos.
- El sistema garantizará la transparencia, equidad, igualdad de oportunidades, como también el derecho preferente de los padres a elegir.
- El proyecto contempla excepciones a la no selección en el caso de los establecimientos artísticos e históricos. Los primeros podrán implementar sus propios sistemas de admisión y realizar pruebas de habilidades especiales. Por su parte los liceos históricos podrán aplicar una admisión imparcial entre el 20% de los alumnos de mejor desempeño escolar relativo a generaciones anteriores.
- Serán considerados liceos históricos aquellos de altos resultados académicos, que apliquen selectividad académica y tengan una alta demanda previa, además de compromiso de gratuidad, entre otras características.
- Sobre la apertura de nuevos establecimientos educacionales subvencionados, será el Ministerio de Educación el que aprobará la solicitud, solo en aquellos casos que exista una demanda insatisfecha de matrícula y que no pueda ser cubierta por otros medios (otros establecimientos educacionales que reciben subvención o aporte estatal).
- En relación con el fin al lucro, se establece que los recursos públicos solo se pueden destinar a fines educativos. El sostenedor tendrá la calidad de administrador de dichos recursos, los cuales estarán afectos al cumplimiento

de los fines educativos, y solo podrán ser destinados a actos y contratos que tengan por objeto dichos fines.

- El proyecto establece como plazo máximo dos años para que los establecimientos educacionales particulares subvencionados se transformen en corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro. Y se establece un plazo de 12 años para que el Estado o sostenedores privados sean dueños de los inmuebles.
- El sostenedor de derecho privado sin fines de lucro podrá adquirir, con cargo a la subvención –aporte por infraestructura– el inmueble.
- Se establece también que los sostenedores podrán hacer uso de un inmueble como comodatario siempre que el propietario de este sea una persona jurídica de derecho público. Este contrato deberá tener una duración no menor a los 15 años.
- Los dueños de los establecimientos no podrán realizar operaciones entre personas o sociedades relacionadas.
- El proyecto establece la eliminación del copago en un plazo de 10 años, periodo en el cual se contempla la disminución del monto máximo a los padres y apoderados, el cual será proporcional al aumento de la subvención.
- Se crea una subvención de gratuidad, la cual será percibida por aquellas instituciones de educación sin copago ni lucro. Esta ascenderá a un valor unitario mensual por alumno de 0,45 (USE).
- El proyecto establece que para efectos de la SEP entenderá por alumno preferente a aquellos estudiantes que no tengan la calidad de alumno prioritario, y cuyas familias pertenezcan al 80% más vulnerable.
- Se aumenta la cobertura de la SEP llegando al 80%, cubriendo así los quintiles 3 y 4 en establecimientos sin copago que reciben alumnos vulnerables.

Referencias

Allen, R., Coldron, L., West, A., 2010. *The effect of changes in published secondary school admissions on pupil composition*. Department of Education. Research Report DFE-RR038.

Arteaga, F., Paredes, V. y Paredes, R., 2014. *School Segregation in Chile: Residence, co-payment, or preferences?*. Documento de Trabajo, Departamento de Ingeniería Industrial, PUC.

Bucarey, A., Jorquera, M., Muñoz, P., Urzúa, S., 2014. El efecto del Instituto Nacional: Evidencia a partir de un

diseño de regresión discontinua. En *Estudios Públicos*, 133 (verano 2014), 37-68.

Carrasco, A., Flores, C., San Martín, E., Gutiérrez G. y Bogolasky, F., 2014. *Selección de estudiantes y desigualdad educacional en Chile: ¿Qué tan coactiva es la regulación que la prohíbe?* Proyecto FONIDE N° F711286.

Contreras, D., Elacqua, G., Torche, F., Carrasco, A., Flores, C., Mizala, A., Santos, H., Valenzuela, J.P., 2013. *Hacia Un Sistema Escolar Más Inclusivo*. Informe de Políticas Públicas

03, mayo 2014. Espacio Público.
<http://www.espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/25.pdf>

Chumacero, R. y Paredes, R., 2008. *Should for-profit schools be banned?* MPRA Paper No. 15099, Disponible en: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/15099/1/MPRA_paper_15099.pdf

Elacqua, G., Santos, H., 2013. *Los efectos de la elección escolar en la segregación socioeconómica en Chile: Un análisis georreferenciado.* Documento de referencia 01. Espacio Público. Disponible en: <http://www.espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/7.pdf>

Flores, C. y Carrasco, A. Políticas de mercado en educación: la visión de los padres. En *Mercado escolar y oportunidad educacional en Chile: libertad, diversidad y desigualdad.* Eds. Corvalán, J., García-Huidobro, J.E. & Carrasco, A. (forthcoming), Ediciones UC, CEPPE. Por publicar.

Flores, C. Torche, F. y Domínguez, P., 2014. *"Progressive Voucher, Parental Choice and School Segregation in Chile"* (manuscrito no publicado).

Flores, C., Ortúzar, S. Ayala P. y Milesi C., 2014. *Caracterización del proceso de contratación de docentes de Chile. Oportunidades para profesores recién egresados.* Proyecto FONIDE N° F711278.

Gallego, F. y Hernando A., 2009. *"School Choice in Chile: Looking at the Demand Side"*, en Documento de Trabajo N° 356, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Manzi, J., 2007. Selección de estudiantes en el Sistema escolar chileno: ¿la buena educación debe ser sólo para los mejores?, en *La reforma del sistema escolar: aportes para el debate.* Coordinadores Brunner, J.J. y Peña, C., Ediciones UDP.

Paredes R., Volante P., Zubizarreta J.R., Opazo M., 2013. Financiamiento compartido en la educación subvencionada chilena. En *Propuestas para Chile*, Centro de Políticas Públicas UC, 51-84.

Treviño, E. Valenzuela, J.P. y Villalobos, C., 2014. Segregación académica y socioeconómica al interior de la escuela. Análisis de su magnitud, evolución y principales factores explicativos. Proyecto FONIDE N° F711296.

Zubizarreta, J. R., Paredes, R., Rosenbaum, P. R. Matching for balance, pairing for heterogeneity in an observational study of the effectiveness of for-profit and not-for-profit high schools in Chile. En *The Annals of Applied Statistics* 8 (2014), no. 1, 204–231. doi:10.1214/13-AOAS713. Disponible en: <http://projecteuclid.org/euclid.aoas/1396966284>.

West, A., Barham, E., and Hind, A., 2011. Secondary School Admission in England: Policy and Practice, *Oxford Review of Education*, 37, 1-20.