

## REFORMA ESCOLAR: DEL MITO A LA REALIDAD

- Del total de alumnos vulnerables del sector particular subvencionado en 2015, 70% asistía a un establecimiento con fines de lucro y 60% a uno con financiamiento compartido.
- Al estar los alumnos distribuidos por todo el sistema escolar, resulta ineficaz tratar de llegar a los alumnos más desaventajados apuntando al tipo de colegio.
- Pero la Ley 20.845 se construyó sobre un diagnóstico erróneo y justamente lo que hace es enfocarse en establecimientos con fines de lucro y con financiamiento compartido, ninguno de los cuales se relaciona con la exclusión de alumnos vulnerables o una menor calidad.
- En el período 2010-2014, los alumnos que alcanzaron las mayores mejoras en su desempeño fueron quienes abandonaron el sistema municipal en busca de mejores oportunidades educativas. Éstas fueron brindadas por establecimientos particulares subvencionados con y sin financiamiento compartido y con y sin fines de lucro, lo que no fue considerado en la discusión de la Ley 20.845.

Este año entra en vigencia la Ley 20.845, que establece el término gradual del financiamiento compartido y los procesos de admisión descentralizados, y que quitará la subvención de escolaridad a los establecimientos educacionales que el año 2018 estén constituidos como persona jurídica con fines de lucro y que no posean la propiedad del inmueble en que operan. En este contexto, queremos hacer un recuento del estado en que se encuentra nuestro sistema escolar previo a la implementación de dicha reforma, desmintiendo algunas ideas erróneas que se instalaron en el debate público y reemplazándolas por un diagnóstico objetivo.

### **DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA TOTAL Y DE LOS ALUMNOS MÁS VULNERABLES**

El año 2015 se contabilizaron 12 mil establecimientos escolares reconocidos por el Estado en funcionamiento<sup>i</sup> y más de 3,5 millones de alumnos asistiendo a ellos: 55% estaba matriculado en un establecimiento particular subvencionado, 36% en uno municipal, 8% en un particular pagado y 1% en alguno de los 70 liceos de administración delegada. A su vez, tal como se puede desprender de la Tabla N° 1, 43% de los alumnos del sistema subvencionado (municipal y particular) asistía a establecimientos suscritos al régimen de financiamiento compartido (6% de los de educación municipal y 68% de los de educación particular subvencionada) y 68%

de los alumnos del sector particular subvencionado se matriculó en un colegio cuyo sostenedor estaba constituido como persona jurídica con fines de lucro.

**68% DE LOS ALUMNOS DEL SECTOR PARTICULAR SUBVENCIONADO ASISTÍA A UN COLEGIO CON FINES DE LUCRO**

Tabla N° 1: Número de establecimientos y distribución de matrícula por tipo, año 2015<sup>ii</sup>

Tipo	Establecimientos	Matrícula	Matrícula sin F. Compartido	Matrícula con F. Compartido
Municipal	5.209	1.273.379	94%	6%
Particular Subvencionado	5.587	1.887.994	32%	68%
Sin fines de lucro	1.023	607.167	29%	71%
Con fines de lucro	4.564	1.280.827	33%	67%
<b>Total</b>	<b>10.796</b>	<b>3.161.373</b>	<b>57%</b>	<b>43%</b>

Fuente: Elaboración LyD a partir de bases de datos MINEDUC 2015.

Es interesante distinguir además entre los alumnos de más bajos ingresos, pues el principal objetivo declarado por el Gobierno para enviar esta ley fue mejorar la equidad e inclusión en el sistema escolar. Para ello usamos la definición de *alumno prioritario* según la Subvención Escolar Preferencial (SEP), con la que el MINEDUC, a partir de diferentes fuentes de información socioeconómica<sup>iii</sup>, busca identificar a los alumnos provenientes de los hogares del 40% más pobre del país.

**60% DE ALUMNOS PRIORITARIOS DEL SECTOR PARTICULAR SUBVENCIONADO OPTÓ POR UN COLEGIO CON FINANCIAMIENTO COMPARTIDO**

Tabla N° 2: Distribución de alumnos prioritarios por tipo de establecimiento, año 2015\*

Tipo de Establecimiento	Alumnos Prioritarios	
<b>Municipal</b>	<b>745.059</b>	<b>(47%)</b>
Sin financiamiento compartido	710.622	(95%)
Con financiamiento compartido	34.437	(5%)
<b>Particular Subvencionado</b>	<b>837.373</b>	<b>(53%)</b>
Sin fines de lucro	255.322	(30%)
Sin financiamiento compartido	97.096	(12%)
Con financiamiento compartido	158.226	(19%)
Con fines de lucro	582.051	(70%)
Sin financiamiento compartido	240.792	(29%)
Con financiamiento compartido	341.259	(41%)
<b>Total</b>	<b>1.582.432</b>	

Fuente: Elaboración de LyD a partir de bases de datos del MINEDUC 2015.\*Los porcentajes están calculados sobre el total que le antecede.

En total se identificó a más de 1,5 millones de alumnos prioritarios en establecimientos subvencionados, de los cuales 53% asistía a un colegio particular y 47% a uno municipal. Asimismo, 70% de quienes asistían a un establecimiento particular subvencionado, lo hacía a uno con fines de lucro y 60% a uno con financiamiento compartido. De esta forma, observamos que los alumnos, incluidos los más vulnerables, están distribuidos por todo el sistema escolar; en colegios municipales y particulares con y sin fines de lucro, y con y sin financiamiento compartido. Vemos que el diagnóstico del Gobierno sobre la exclusión de alumnos vulnerables en colegios con fines de lucro y con copago, que se presentó a la opinión pública con la etiqueta de una educación altamente segregada, no se ajusta a la realidad.

### **MECANISMOS DE INCLUSIÓN SOCIOECONÓMICA**

De los datos anteriores surge la siguiente pregunta: ¿cómo pueden los alumnos de bajos ingresos asistir a establecimientos educacionales que exigen el pago de una mensualidad o financiamiento compartido?

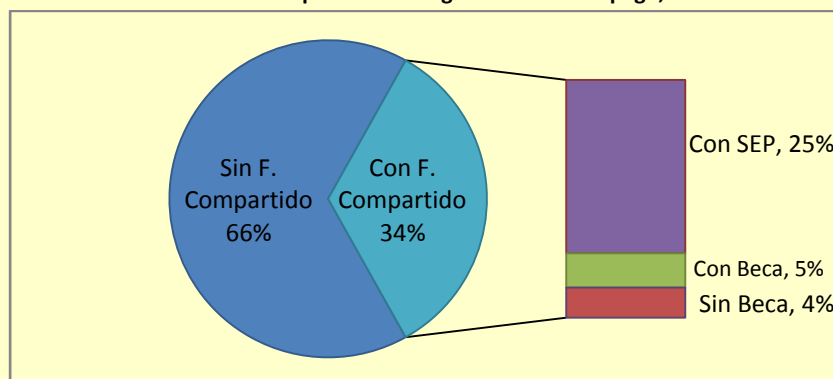
La primera posibilidad es que se trate de establecimientos suscritos a la SEP; de esta forma, la ley les obliga a eximir de todo cobro a los alumnos prioritarios, que pueden gracias a ello compartir la sala de clases con compañeros cuyos padres sí pagan una mensualidad. La segunda opción es que se trate de establecimientos que no están suscritos a la SEP, pero que al cobrar financiamiento compartido tienen la obligación por ley de becar al 15% más vulnerable de su matrícula, quienes gracias a ello, estudian de forma gratuita frente al mismo profesor que quienes sí desembolsan los recursos desde su propio bolsillo. Y el resto, que no cabe dentro de ninguna de las opciones anteriores, serían alumnos prioritarios cuyas familias estarían efectivamente pagando un copago<sup>iv</sup>.

En el Gráfico N° 1 calculamos cuántos serían los alumnos prioritarios que se encontrarían en cada una de estas situaciones el año 2015: cuántos estudiaban en establecimientos gratuitos, cuántos en establecimientos con financiamiento compartido pero en forma gratuita (por SEP o por beca) y cuántos habrían estado pagando realmente un copago. Sorprendentemente, apenas 4% de los alumnos prioritarios se habría encontrado en esta última situación; la mayoría, en cambio estudiaba gratis, ya sea en un establecimiento que no realizaba cobros, o debido a la coexistencia de financiamiento compartido y SEP o becas.

Lo anterior nos deja una importante lección: este tipo de mecanismos que permiten la convivencia en una misma sala de clases de alumnos cuyas familias poseen distinta capacidad de pago, contribuyen con una verdadera diversidad socioeconómica, en la medida que los recursos públicos son focalizados en apoyar a los estudiantes que no pueden costear un financiamiento compartido, sin necesidad de prohibir a las escuelas la obtención de recursos extra para poder incrementar su nivel de gasto.

**SÓLO 4% DE LOS ALUMNOS PRIORITARIOS ESTARÍA EFECTIVAMENTE PAGANDO UN FINANCIAMIENTO COMPARTIDO**

Gráfico N° 1: Alumnos prioritarios según situación de pago, año 2015\*



Fuente: Elaboración LyD a partir de bases de datos MINEDUC 2015. \*Los porcentajes se calcularon respecto al total de alumnos prioritarios.

**LA VERDAD SOBRE EL GASTO POR ALUMNO**

Si comparamos los recursos invertidos en Chile versus lo que se gasta en países con sistemas escolares exitosos, vemos una importante brecha: el gasto promedio por alumno en el sistema chileno (municipal y particular) es de menos de la mitad del gasto promedio por alumno de los países de la OCDE<sup>v</sup>. Si bien esto se explica en parte porque somos uno de los países más pobres de dicho conglomerado, sigue siendo cierto que no estamos en condiciones de desechar ninguna fuente que permita proveer más recursos a educación. No obstante, la Ley 20.845 busca terminar con el financiamiento compartido, pues considera que éste es una fuente de desigualdad entre establecimientos particulares subvencionados y municipales.

Lo cierto es que dicha desigualdad no existe, o para ser más precisos, opera en contra de la educación particular subvencionada, que recibe menos recursos por alumno. En la Tabla N° 3 contabilizamos los recursos que recibieron las escuelas el

año 2015, provenientes de diferentes fuentes de recursos, y calculamos el gasto promedio por alumno para cada dependencia educativa. Así, un alumno municipal recibe en promedio un 50% más de recursos que uno particular subvencionado (\$ 1,77 versus \$ 1,17 millones anuales) y de no existir el financiamiento compartido, esa brecha sería aún mayor.

**60% DE ALUMNOS PRIORITARIOS DEL SECTOR PARTICULAR SUBVENCIONADO OPTÓ POR UN COLEGIO CON FINANCIAMIENTO COMPARTIDO**

**Tabla N° 3: Recursos totales y promedio por alumno, por tipo de establecimiento, año 2015**

(millones de \$ 2015)	Municipal	Particular Subvencionado
Subvenciones	1.700.502	1.966.234
Aporte Municipios	209.142	0
Fondos adicionales	371.293	0
Financiamiento Compartido	1.542	310.094
<b>Total (millones de \$)</b>	<b>2.282.479</b>	<b>2.276.329</b>
Matrícula (N° alumnos)	1.290.770	1.935.222
<b>Recursos promedio por alumno (\$)</b>	<b>1.768.308</b>	<b>1.176.262</b>

Fuente: Elaboración LyD con información del MINEDUC (Matrícula 2015, Subvenciones 2014 ajustado por el valor de la USE y Financiamiento Compartido 2013 ajustado por inflación), SINIM 2014 (reajustado por inflación) y DIPRES (presupuesto ejecutado 2015).

Además, al revisar lo que efectivamente perciben los establecimientos por concepto de financiamiento compartido, nos encontramos con valores bastante modestos: el promedio es de \$ 20 mil mensuales y 42% recauda \$ 10 mil o menos por alumno (y el 75% menos de \$ 30 mil). De esta forma, lo único que se logrará al monopolizar el financiamiento de la educación en el Estado y prescindir del esfuerzo de las familias, es estancar la inversión en mejoramiento escolar y con ello la posibilidad de alcanzar a los países desarrollados.

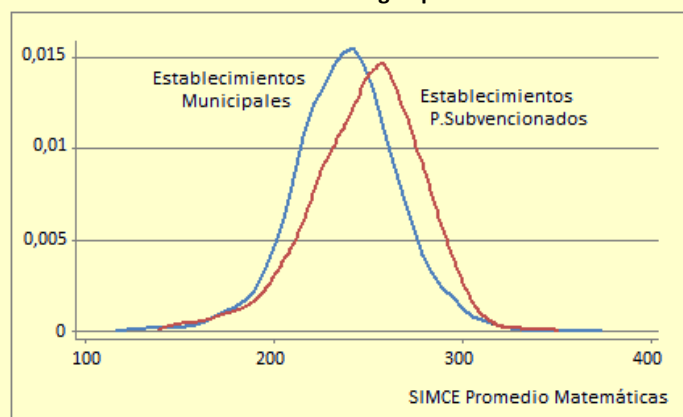
**OPORTUNIDADES EDUCATIVAS DE CALIDAD**

Por último, revisamos el desempeño de los alumnos medido a través del SIMCE 2014. Tal como se observa en el Gráfico N° 2, la curva de distribución de puntajes del sector particular subvencionado está más hacia la derecha, dando cuenta de que hay más establecimientos con puntajes sobre el promedio. Sin embargo, la principal conclusión que aquí se obtiene es la alta dispersión en los resultados promedio tanto de establecimientos municipales como particulares subvencionados; en ambos grupos hay colegios con resultados buenos y malos.

Profundizando un poco más, revisamos la evolución en el desempeño de los alumnos que el año 2010 rindieron SIMCE de 4° básico y en 2014 el de 8° básico. Mientras en el SIMCE de Lectura no se observan diferencias estadísticamente significativas, en Matemáticas sí, tal como se reporta en el Gráfico N° 3, que compara la mejora de los puntajes estandarizados entre 2010 y 2014 de los alumnos que pasaron por distintos tipos de colegio, siempre respecto a quienes se mantuvieron en la educación municipal.

**TANTO EN EL SECTOR MUNICIPAL COMO PARTICULAR SUBVENCIONADO HAY ESTABLECIMIENTOS CON BUENOS Y MALOS RESULTADOS EN EL SIMCE**

**Gráfico N° 2: Distribución de establecimientos según promedio SIMCE de Matemáticas 2014**



Fuente: Elaboración LyD con resultados SIMCE de 4° básico 2014 por establecimiento.

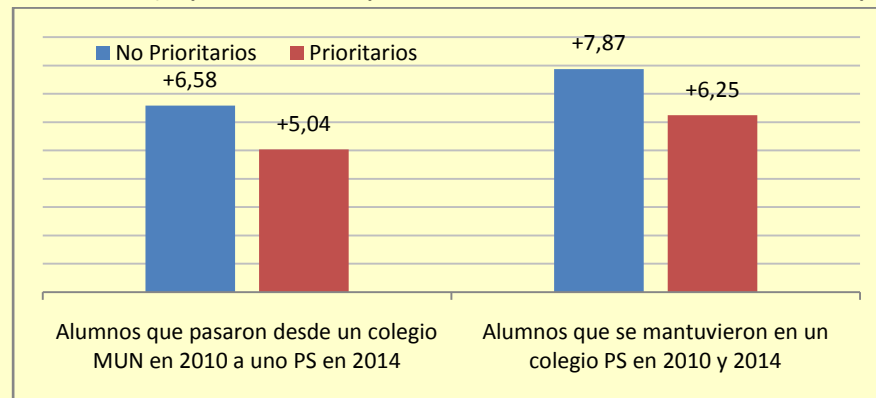
Los alumnos no prioritarios que en 2010 asistieron a un colegio municipal y en 2014 a uno particular subvencionado, lograron una mejora en el SIMCE de 6,58 puntos más que aquéllos que se mantuvieron en un establecimiento municipal. En el caso de los alumnos prioritarios, este avance fue de 5,04 puntos. En tanto, los estudiantes no prioritarios que durante el período asistieron a un colegio particular subvencionado avanzaron 7,87 puntos por sobre lo que lo hicieron quienes se mantuvieron en el sector municipal. Y en el caso de los prioritarios que se mantuvieron en educación particular subvencionada, su avance fue 6,25 puntos superior al de sus pares que se mantuvieron en la educación municipal.

Luego realizamos el mismo ejercicio, pero distinguiendo entre los tipos de establecimientos particulares subvencionados a las cuales los alumnos pudieron haberse trasladado. En promedio, quienes más mejoraron en el SIMCE de Matemáticas en relación a los alumnos que se mantuvieron en la educación

municipal durante todo el período, fueron quienes se trasladaron desde un recinto municipal hacia uno particular subvencionado sin fines de lucro (+5,59), así como también hacia uno sin financiamiento compartido (+5,4). Con todo, quienes se movieron desde un establecimiento municipal hacia uno particular subvencionado con fines de lucro o con financiamiento compartido, también obtuvieron ganancias evidentes respecto a quienes se quedaron en un colegio municipal durante el período estudiado (+4,77 y +4,78 respectivamente).

**TANTO ALUMNOS PRIORITARIOS COMO NO PRIORITARIOS MEJORARON MÁS SU DESEMPEÑO EN LA EDUCACIÓN PARTICULAR SUBVENCIONADA**

**Gráfico N° 3: Evolución SIMCE Matemáticas de alumnos por tipo de colegio, entre 4° básico 2010 y 8° básico 2014 (respecto a alumnos que se mantuvieron en un establecimiento municipal)**



Fuente: Elaboración LyD a partir de resultados SIMCE 4° 2010 y 8° 2014 por alumno. Para hacer los puntajes de ambos años comparables, éstos fueron estandarizados (con media 250 y desviación estándar 50). \*MUN = municipal, PS = particular subvencionado.

De esta forma, encontramos que los alumnos que alcanzaron las mayores mejoras fueron quienes abandonaron el sistema municipal, posiblemente en busca de mejores oportunidades educativas que fueron brindadas por establecimientos particulares subvencionados con y sin financiamiento compartido y con y sin fines de lucro. En ellos, los alumnos prioritarios y no prioritarios encontraron una alternativa que les permitió mejorar su desempeño por sobre el promedio de quienes se mantuvieron en recintos municipales. Lamentablemente, este hecho no fue tomado en cuenta al discutir la Ley 20.845, en que sólo se cuestionó la existencia de sostenedores con fines de lucro y de financiamiento compartido, sin dimensionar la oportunidad que éstos han brindado a los alumnos vulnerables y no vulnerables que buscaban una mejora en la calidad de su educación.

## CONCLUSIÓN

Con los datos reportados, constatamos la importancia de la educación particular subvencionada con y sin fines de lucro, y con y sin financiamiento compartido, en términos de su matrícula total, de la inclusión de alumnos vulnerables y del aporte en cuanto a calidad educativa medida con el SIMCE. Verificamos que los tipos de establecimiento que esta ley eliminará (con fines de lucro y con financiamiento compartido) están sumamente extendidas en nuestro sistema, incluso entre las familias de menores ingresos, por lo que el diagnóstico de exclusión y segregación utilizado por el Gobierno para sustentar su reforma no se sostiene en la realidad.

Al estar los alumnos distribuidos por todo el sistema escolar, resulta ineficaz tratar de llegar a los alumnos más desaventajados apuntando al tipo de colegio. Pero la reforma introducida con la Ley 20.845, que se construyó sobre un diagnóstico erróneo, justamente lo que hace es enfocarse en establecimientos con fines de lucro y con financiamiento compartido, ninguno de los cuales se relaciona con la exclusión de alumnos vulnerables ni con un deterioro en la calidad educativa.

Con todo, nos mantenemos pesimistas respecto al impacto de esta ley en el futuro. Durante los próximos años, cuando vayan entrando en marcha las nuevas exigencias para los sostenedores y las restricciones al uso de los recursos, es posible que la mayor parte de las escuelas se mantenga excesivamente cauta frente a decisiones de innovación y de inversión. De esta forma, el impulso y la modernización que necesita nuestro sistema escolar parecen alejarse.

---

<sup>i</sup> En funcionamiento y con matrícula al 30 de abril, según reportan las bases de datos del MINEDUC.

<sup>ii</sup> La clasificación de con o sin fines de lucro la realizamos a partir del RUT y nombre de cada sostenedor, según si se trataba de una fundación, corporación, sociedad o empresa de responsabilidad limitada, por lo que es una aproximación a la realidad. La clasificación de con o sin financiamiento compartido proviene del directorio de establecimientos del MINEDUC 2015, en que hay 543 establecimientos sin información.

<sup>iii</sup> Algunos de los criterios para calificar como prioritario son: pertenecer al tercio más vulnerable de la Ficha de Protección Social, a Chile Solidario, a Fonasa A, poseer un ingreso per cápita menor o igual a la línea de indigencia, que la escolaridad de la madre sea menor o igual a 4 años, o vivir en una comuna rural o pobre.

<sup>iv</sup> Una alternativa adicional es que se trate de alumnos prioritarios que no se encuentran cubiertos ni por la SEP ni por las becas para el 15% de matrícula vulnerable, sino que por becas propias que entrega el establecimiento educacional; no obstante, no contamos con información sobre éstas.

<sup>v</sup> Según reporta Education at a Glance 2015 (OCDE), el gasto público promedio por alumno de educación básica en Chile (medido en dólares a paridad de poder de compra) equivale al 54% del promedio de la OCDE, y por alumno de enseñanza media es de 41%.