

CAMBIOS EN EDUCACIÓN ESCOLAR: CELEBRANDO ANTES DE TIEMPO

- El Gobierno salió a celebrar que su reforma al sistema escolar no estaría teniendo las consecuencias negativas que muchos previeron.
- Sin embargo, no vemos razones para celebrar, pues el que algunos establecimientos soliciten abandonar el financiamiento compartido no es sinónimo de mejoras de calidad ni de más oportunidades. Al revisarlos, se trata de establecimientos a los cuales los alumnos más vulnerables ya pueden asistir de forma gratuita.
- Del mismo modo, los cambios que parten el año 2016 son menores, mientras que el grueso de la nueva normativa tardará varios años en iniciarse, y recién el año 2021 se habrán hecho efectivas todas las nuevas exigencias.

PRINCIPIO LYD:

Rol Subsidiario del Estado en Educación.

El Ministerio de Educación (MINEDUC) informó esta semana de 783 establecimientos educacionales que habrían solicitado abandonar el financiamiento compartido el año 2016, debido a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.845, que entre otras cosas, establece su término gradual. A raíz de esta noticia, desde el Gobierno salieron a celebrar que su reforma al sistema escolar no estaría teniendo las consecuencias negativas que muchos previeron.

Lo cierto es que no vemos razones para celebrar. Primero, porque los cambios para el próximo año no significarán mejoras ni de la calidad ni de las oportunidades en educación. Y segundo, porque tal como señalamos en su momento, las verdaderas consecuencias de esta reforma no serán inmediatas, sino que se verán en el mediano y largo plazo, una vez que la ley vaya entrando en vigencia de forma muy gradual, y que los sostenedores y directores deban adaptarse a la mayor carga burocrática que los distraerá de sus labores relacionadas con el mejoramiento educativo.

A continuación revisamos los principales componentes de la nueva ley, así como la fecha en que cada uno entrará en vigencia.

1) ELIMINACIÓN DEL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

A partir del próximo año se prohíbe a los establecimientos realizar aumentos reales en el copago cobrado a las familias, es decir, éstos serán fijados en el mismo monto



del año 2015 (en UF). Luego, este valor deberá ir rebajándose anualmente en lo que crezcan las subvenciones regulares, de manera de ir sustituyéndose por el mayor aporte del Estadoⁱ. La obligatoriedad de abandonar el régimen de financiamiento compartidoⁱⁱ se producirá en el momento en que el copago vigente que vaya a cobrar el establecimiento iguale (o sea inferior) al nuevo Aporte por Gratuidad que crea esta ley. Además de dicho nuevo aporte, se establecen otras dos vías para aumentar los recursos que reciben las escuelas desde el Estado, de manera de incentivar el abandono anticipado del régimen de financiamiento compartido: aumenta la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y se crea la nueva Subvención Preferente:

- **El nuevo Aporte por Gratuidad**, dirigido a los establecimientos gratuitos y constituidos como persona jurídica sin fines de lucro, que además estén suscritos a la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Tendrá un valor de \$ 5.500 mensuales por alumno el año 2016 y aumentará hasta \$ 10 mil el 2018 (aprox.).
- **Se incrementa la Subvención Escolar Preferencial (SEP)** en un 20%, pasando desde los actuales \$ 37.812 mensuales por alumno prioritario, a \$ 45.374ⁱⁱⁱ. La SEP se entrega a los establecimientos que han suscrito un convenio que los compromete a usar los recursos extra en un Plan de Mejoramiento, y es compatible con el cobro de financiamiento compartido a los alumnos que no son prioritarios. El año 2014, 70% de los establecimientos subvencionados (municipales y particulares) estaba inscrito a este régimen.
- **La nueva Subvención Preferente** comienza a entregarse el año 2016, por un valor de \$ 18.906 mensuales^{iv} (la mitad de la SEP). Estará dirigida a alumnos cuyas familias pertenezcan al 80% de menores ingresos del país, pero que no sean calificados como prioritarios, y que estudien en establecimientos gratuitos y suscritos a la SEP. Según nuestras estimaciones, alrededor del 34% del total de alumnos matriculados en establecimientos subvencionados (municipales y particulares) caería en la categoría de preferente, aunque la recepción de estos recursos dependerá en último término del cumplimiento de los requisitos adicionales impuestos sobre el establecimiento educacional.

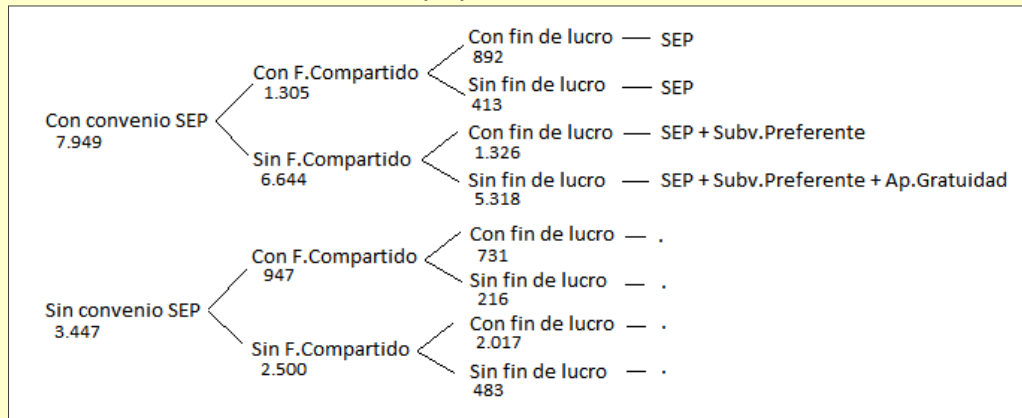
La situación hoy:

En el Cuadro N° 1, clasificamos los establecimientos educacionales subvencionados del año 2014^v, según si tenían o no convenio SEP, si cobraban o no un financiamiento compartido, y si estaban o no constituidos como persona jurídica con fines de lucro. De acuerdo a esa categorización mostramos cuáles de los tres aportes recién enumerados estarían disponibles para cada uno (desde el próximo año).



**LOS NUEVOS APORTES QUE ENTREGARÁ EL ESTADO SÓLO ESTARÁN DISPONIBLES
PARA UN GRUPO DE ESTABLECIMIENTOS**

Cuadro N° 1. Establecimientos subvencionados (municipales y particulares) por tipo y aportes a los que podrán acceder



Fuente: Elaboración propia LyD con bases de datos del MINEDUC de sostenedores y establecimientos 2014, SEP 2014 y Financiamiento Compartido 2013.

Queda de manifiesto que el financiamiento a la demanda a través de la subvención, cuyo fin fue dar libertad a las familias para elegir el colegio de su preferencia, está pareciéndose cada vez más a un subsidio en función de las características de la oferta: que tenga convenio SEP con el MINEDUC, sea gratuita y sin fin de lucro.

De esta forma, se descuida el financiamiento como un instrumento cuyo fin es apuntar a la necesidad del estudiante. Así, la ley en cuestión busca terminar con el financiamiento compartido, pasando por alto que hoy ya existen dos vías para que un alumno cuya familia no cuenta con los recursos, pueda acceder de forma gratuita a un colegio que cobra copago:

- la SEP, que establece que los alumnos calificados como prioritarios están exentos de todo cobro,
- y las becas que los establecimientos deben entregar al 15% de sus alumnos más vulnerables.

Gracias a estos dos mecanismos, hoy en día por lo menos el 87% de los alumnos más vulnerables del país que estudian en un establecimiento educacional con financiamiento compartido lo hace de forma gratuita. Sobre el 13% restante no tenemos información, pero es posible que aquéllos que estudian en colegios con copagos más altos estén recibiendo algún tipo de ayuda también. En caso contrario, consideramos que es ahí donde una política que busque la integración escolar debiera poner el foco: en posibilitar que los estudiantes más desaventajados puedan



La matrícula Total en estos 783 colegios es de casi 452 mil alumnos, pero gracias a la SEP, la mitad de ellos actualmente ya estudia en forma gratuita. Más aún, el copago promedio actual de dichos colegios es de \$ 6.600 mensuales, un valor que los hace accesibles para la gran mayoría de las familias del país.

estudiar en la misma sala de clases que aquellos cuyas familias sí tienen la capacidad de financiar desde su bolsillo la educación de sus hijos.

Tal como veremos a continuación, la ley recién promulgada, en lugar de focalizar los esfuerzos en lograr esta integración a través de alivianar la carga de las familias que verdaderamente lo necesitan, se enfocará en establecimientos que ya se encuentran al alcance de las familias más vulnerables del país.

Escenario para el año 2016:

Según la información entregada por el MINEDUC, hay 783 establecimientos educacionales que habrían solicitado abandonar el régimen de financiamiento compartido el año 2016: 81 establecimientos municipales, 705 particulares subvencionados y 1 de administración delegada. Según nuestra revisión, la matrícula total en éstos es de casi 452 mil alumnos, pero gracias a la SEP, la mitad de ellos actualmente ya estudia en forma gratuita, pues son alumnos prioritarios. Más aún, el copago promedio actual de dichos colegios es de \$ 6.600 mensuales, un valor que los hace accesibles para la gran mayoría de las familias del país.

Con todo, lo que desde el Gobierno destacan como un triunfo está bastante lejos de serlo. En primer lugar, porque en lugar de incrementar los recursos disponibles, el mayor gasto público en que se incurrirá simplemente irá a sustituir dineros con que estos 783 establecimientos ya contaban. Es decir, no habrá mejoras de calidad atribuibles al cambio.

Segundo, porque la mayor parte de los establecimientos que abandonarían el régimen de financiamiento compartido para el año 2016 están suscritos a la SEP, de tal forma que sus alumnos prioritarios ya se encuentran exentos de pagar el copago. Más aún, el copago de dichos establecimientos está lejos de ser realmente restrictivo. De esta forma, el impacto en términos de mejorar las oportunidades de las familias más desaventajadas del país es cuestionable.

Tercero, las familias prioritarias del país que hoy sí están gastando una proporción importante de sus recursos en enviar a su hijo al colegio de su preferencia no están siendo apoyadas con esta nueva ley. Esto ocurre porque el esfuerzo del Estado está amarrado a las características de los colegios y no a la necesidad de cada alumno, produciéndose una desfocalización de los recursos públicos.

Por último, la información en cuanto a establecimientos que el año 2016 abandonarían el financiamiento compartido dista de ser un triunfo como lo ha querido mostrar el Gobierno, pues tal como revisaremos a continuación, el grueso de la ley no entrará en vigencia aún, sino que pasarán varios años para ello. Recién ahí se podrán constatar sus verdaderas consecuencias.

2) NUEVAS EXIGENCIAS PARA EVITAR EL RETIRO DE UTILIDADES POR PARTE DE LOS DUEÑOS

El objetivo de “acabar con el lucro en educación” se aborda en la ley de varias formas. En primer lugar, se establece como requisito para recibir la subvención que el sostenedor esté constituido como persona jurídica sin fines de lucro. Esto significa que aquellos sostenedores que son personas naturales, sociedades o empresas, tendrán plazo hasta diciembre del año 2017 para transferir la calidad de sostenedor educacional a una fundación o corporación educacional. Lo anterior repercutirá sobre casi 5 mil establecimientos educacionales, que representan el 80% de los particulares subvencionados del país.

En segundo lugar, desde el año 2016 se volverá obligatorio que las escuelas gasten todos sus recursos en los fines educativos explicitados en la ley, de tal forma que ya no sólo habrá que rendir cuenta a la Superintendencia por el uso de los dineros públicos, sino que habrá que acotarse de antemano a lo que el Estado disponga para ellos; de lo contrario habrá que pagar multas e incluso asumir el castigo que el ordenamiento jurídico disponga. Tal como lo establecen las modificaciones a la Ley de Subvenciones (Art.3), el sostenedor de un establecimiento educacional pasará a ser considerado como un “cooperador del Estado en la prestación del servicio educacional”, y los recursos que éste administre “sólo podrán destinarse a aquellos actos o contratos que tengan por objeto directo y exclusivo el cumplimiento de los fines educativos”. Un reglamento del MINEDUC que aún no es dictado será el que defina la lista exacta de dichos fines.

En tercer lugar, se añade la nueva exigencia de ser propietario del inmueble en que funciona el establecimiento educacional. A aquellos sostenedores que hoy ya cumplen con el requisito de estar constituidos como persona jurídica sin fines de lucro, se les da un plazo de tres años para adquirir el inmueble si es que no le perteneciese (hasta el año 2019), mientras que aquéllos que deban transferir su calidad de sostenedor a una persona sin fines de lucro, tendrán un período de tres años desde que realicen dicho cambio (máximo hasta diciembre del año 2020). Adicionalmente, la excepción para que aquellos sostenedores con contrato de arriendo vigente puedan mantenerlo en las mismas condiciones, vence en seis años más, de manera que se volverá prohibitivo el año 2021^{vi}.

Por último, si a lo anterior agregamos la nueva prohibición que establece esta ley para la creación de nuevos establecimientos subvencionados, excepto en caso de que el MINEDUC considere que existe una demanda insatisfecha por vacantes que no puede ser cubierta por algún establecimiento ya existente en el territorio, entonces el riesgo de estancamiento futuro del sistema escolar se hace todavía más evidente. No sólo se establecerán nuevos requisitos que dificultarán el progreso de los



Si bien es entendible que una reforma de esta envergadura se realice de forma paulatina, esto también contribuirá a que sus efectos se diluyan en el tiempo. Y a que los responsables pasen inadvertidos. Lo que sí es claro es que todavía es muy temprano para que el Gobierno celebre; recién el año 2021 se habrán hecho efectivas todas las nuevas exigencias.

establecimientos ya existentes, sino que también se pondrán barreras a la entrada de nuevos establecimientos que quieran contribuir con mayor competencia y calidad.

En suma, la reforma escolar aprobada viene con una serie de barreras a la gestión de la educación subvencionada. Sin embargo, ninguna de ellas entra en vigencia en el corto plazo, por lo que aún no es posible dimensionar los efectos de éstas en nuestro sistema escolar.

3) NUEVO PROCESO DE ADMISIÓN CENTRALIZADO

La ley recién promulgada también establece un nuevo sistema de admisión escolar obligatorio para los establecimientos subvencionados (municipales y particulares). Los apoderados deberán postular a sus hijos a través de un registro a cargo del MINEDUC, que determinará que todos los postulantes sean admitidos a los establecimientos con cupos suficientes de acuerdo a la demanda. En el caso de establecimientos con cupos insuficientes para recibir a todos sus postulantes, se aplicará un sistema aleatorio que dará preferencia a quienes: a) tengan hermanos en el mismo colegio, b) permitan cumplir con una cuota de 15% de alumnos prioritarios, c) sean hijos de trabajadores permanentes del establecimiento, o d) hayan estado matriculados anteriormente (sin que hayan sido expulsados).

Para establecimientos de alta exigencia académica o con proyectos especiales que requieran de especialización temprana (según autorización del MINEDUC), la ley considera una excepción: se les permitirá llenar un 30% de sus vacantes con un criterio especial. En el caso de establecimientos de alta exigencia académica, este criterio será que el alumno provenga del 20% con mejor rendimiento de su establecimiento anterior, mientras que los proyectos especiales podrán aplicar pruebas de admisión que evalúen aptitudes al 30% de sus matrículas.

La entrada en vigencia de este nuevo sistema de admisión no tiene fecha definitiva aún, por lo que desconocemos cuándo podremos cuantificar sus efectos en nuestro sistema escolar. Si bien la ley señala que éste se aplicará de forma gradual, partiendo por los alumnos que ingresan al curso inferior de los establecimientos escolares que se ubiquen en una región con menos de 300 mil alumnos, el año de inicio depende de un decreto que debe firmar el Presidente de la República.

EN SUMA: ES MUY PRONTO PARA CELEBRAR

En el Cuadro N° 2 a continuación realizamos un resumen de la entrada en vigencia de cada una de las nuevas normas de la ley que acabamos de explicar. Si bien es entendible que una reforma de esta envergadura se realice de forma paulatina, esto también contribuirá a que sus efectos se diluyan en el tiempo. Y a que los responsables pasen inadvertidos. Lo que sí es claro es que todavía es muy temprano

para que el Gobierno celebre; recién el año 2021 se habrán hecho efectivas todas las nuevas exigencias.

LAS NUEVAS EXIGENCIAS DE LA LEY RECIÉN SE MATERIALIZARÁN DESDE EL AÑO 2021

Cuadro N° 2. Resumen gradualidad en la implementación de la ley

| Año | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|--|----------|-------------|-----------------|------|-----------------|
| Restricción de crear nuevos colegios subvencionados | X | | | | | |
| Financiamiento Compartido | Se fija en UF | | | | | |
| Nuevo Aporte por Gratuidad | \$ 5.500 | \$ 7.800 | \$ 10.000 | | | |
| Subvención Preferencial (SEP) | Aumenta 20% | | | | | |
| Nueva Subvención Preferente | X | | | | | |
| Eliminación F.Compartido | Voluntariamente, o bien de forma obligatoria cuando Copago <= Aporte Gratuidad | | | | | |
| Cumplimiento fines educativos | X | | | | | |
| Transferir a sostenedor SFL | | | Vence plazo | | | |
| Hacerse dueño del inmueble | | | | Plazo estab.SFL | | Plazo estab.CFL |
| Excepción para arriendo | | | | | | Vence plazo |
| Nuevo proceso admisión | Depende de un decreto que no ha sido firmado. | | | | | |

Fuente: Elaboración LyD. *Estab CFL = establecimientos con fin de lucro. Estab SFL = establecimientos sin fin de lucro.

ⁱ Tal como señalamos en su momento, dado que la subvención de escolaridad se reajusta año a año para compensar el crecimiento de los costos educativos, especialmente remuneraciones docentes, y que éste reajuste suele ser superior al crecimiento de la UF, tendremos entonces que de todas formas se producirá una caída en el valor de los recursos que reciban las escuelas. El compromiso del gobierno de sustituir peso a peso el financiamiento compartido no será cumplido.

ⁱⁱ La eliminación del financiamiento compartido no impide que los apoderados puedan seguir realizando aportes voluntarios a su establecimiento educacional. Sin embargo, hasta el 40% de estos aportes serán descontados de la subvención total que le corresponda al establecimiento. En el caso de los establecimientos técnico profesionales, este descuento será de 10%. Del mismo modo, “los bienes o servicios adquiridos en virtud de éstos deberán estar a disposición de toda la comunidad educativa”, de manera que es cuestionable que los padres quieran seguir contribuyendo a su escuela, pues lo más probable es que busquen otras opciones fuera de la escuela, que sí vayan en directo beneficio de su hijo.

ⁱⁱⁱ Para alumnos prioritarios de enseñanza preescolar y básica hasta 6° básico, pues para alumnos prioritarios de 7° básico y de enseñanza media, la SEP mensual es de \$ 25.200 y pasará a ser de \$ 30.240.

^{iv} En el caso de alumnos de prebásica y hasta 6° básico, pues para los de 7° básico y enseñanza media el valor mensual será de \$ 12.600.

^v Que es la información más reciente que pudimos obtener del MINEDUC, excepto de Financiamiento Compartido, que corresponde a la del año 2013.

^{vi} La ley diferencia entre establecimientos con más y con menos de 400 alumnos. Los que tengan más de 400 alumnos tienen un plazo de 6 años para mantener sus contratos de arriendo actuales, mientras que los de menos de 400 alumnos podrán hacerlo por tres años contados desde diciembre de 2017.