

PRIMEROS EFECTOS DE LA LEY DE INCLUSIÓN: TOTAL INCERTIDUMBRE

- A pesar que el gobierno se muestra optimista frente a las primeras cifras asociadas a la implementación de la “Ley de Inclusión”, lo cierto es que éstas no son precisamente tranquilizadoras.
- Los efectos negativos anunciados por quienes se oponían a esta política se han comenzado a vislumbrar, y es de esperar que a medida que los plazos establecidos para la transición se acerquen, sean cada vez más evidentes.
- De mantenerse la situación actual al 31 de diciembre, un 53% de la matrícula del sector particular subvencionado estaría asistiendo a establecimientos con fines de lucro y que por lo tanto no cumplen con las condiciones para recibir recursos públicos.
- Más de 1.000.000 de estudiantes no tiene certeza si su establecimiento podrá seguir funcionando el próximo año. Sin embargo, a pesar de que esto equivale aproximadamente a un tercio de la matrícula total del país, la cifra no fue informada por la Ministra al Congreso en la sesión especial realizada con el fin de analizar los efectos de la mencionada ley.

Hace algunos días se cumplió el plazo para que los establecimientos particulares subvencionados que se transformarán a particulares pagados o cerrarán el próximo año informen la decisión a sus apoderados. Además, la semana pasada se realizó en el Congreso una sesión especial para que la Ministra de Educación diera cuenta de los avances y efectos que está teniendo la ley que pone fin al lucro, al copago y cambia los mecanismos de selección en nuestro sistema educacional.

En ambas ocasiones la Ministra y otras autoridades del Ministerio de Educación manifestaron estar muy conformes con los resultados obtenidos hasta el momento, argumentando que una inmensa mayoría de los establecimientos educacionales se han acogido a la nueva ley y que si bien hay algunos establecimientos que han tomado la decisión de transformarse en particulares pagados o cerrar, estos son casos aislados que incluso podrían revertirse.

Sin embargo, si se hace un análisis un poco más detallado de las cifras que se han entregado es difícil mantener el optimismo. Más bien se desprende de ellas que el

futuro de nuestro sistema educativo, y de los cientos de miles de niños y jóvenes que de él dependen, es tremendamente incierto.

EL ESCENARIO ANTES DE LA REFORMA

Según la información oficial entregada por el Ministerio de Educación, el año 2015 había 6.060 establecimientos particulares subvencionados funcionandoⁱ, con una matrícula total de 1.935.222 alumnos. Esto correspondía a un 50% de los establecimientos educacionales del país y a un 55% de la matrícula total.

EL 2015 EL 50% DE LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES, CORRESPONDIENTES AL 55% DE LA MATRÍCULA TOTAL, ERAN PARTICULARES SUBVENCIONADOS

Cuadro N° 1. Distribución Establecimientos y Matrícula por Dependencia Administrativa 2015

Dependencia	N° Establecimientos		Matrícula	
Municipales	5,279	44%	1,290,770	36%
P. Subvencionado	6,060	50%	1,935,222	55%
P. Pagados	592	5%	276,892	8%
Adm. Delegada	70	1%	45,852	1%
Total	12,001	100%	3,548,736	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de “Directorio Oficial EE 2015” disponible en la página web del Centro de Estudios del Ministerio de Educación.

Desde el punto de vista del cobro de mensualidad, se tiene que de los 6.060 establecimientos, 3.517 eran gratuitos y 2.070 cobraban copago (no se dispone de información para los restantes 473). En términos de matrícula, lo anterior se traduce en que un 31% de los 1.935.222 alumnos del sector particular subvencionado asistía a establecimientos gratuitos y un 67% a establecimientos que cobraban copagoⁱⁱ.

Por otro lado, los 6.060 establecimientos, 4.975 tenían fines de lucro y 1.085 no. En términos de matrícula, esto se traduce en que un 68% de los 1.935.222 alumnos asistía a establecimientos con fines de lucro y el 32% restante lo hacía a establecimientos sin fines de lucro.

Esta era la situación antes de que comenzara a regir la ley que pone fin al lucro, el copago y que cambia los mecanismos de selección. Sin embargo, con la aprobación de esta ley se establecen una serie de restricciones para los establecimientos particulares subvencionados, cuyas consecuencias podrían ser muy perjudiciales para sus alumnos. Esto fue resaltado una y otra vez por la oposición durante la

tramitación de la ley, pero los argumentos no fueron escuchados y hoy se comienzan a vislumbrar los primeros efectos.

UN 49% DE LOS ESTABLECIMIENTOS PARTICULARES SUBVENCIONADOS CON FINES DE LUCRO NO COBRABA COPAGO

Cuadro N° 2. Distribución de establecimientos P. Subvencionados y su matrícula por monto de copago y organización

Organización	Monto copago	N° establecimientos		Matrícula	
Establecimientos P. Subvencionados con Fines de Lucro	\$0	2,984	49%	421,879	22%
	\$1.000 A \$10.000	201	3%	108,081	6%
	\$10.001 A \$25.000	541	9%	280,863	15%
	\$25.001 A \$50.000	523	9%	280,638	15%
	\$50.001 A \$100.000	278	5%	174,383	9%
	Mayor a \$100.000	4	0%	4,614	0%
	Sin Información	444	7%	41,568	2%
Establecimientos P. Subvencionados sin Fines de Lucro	\$0	533	9%	176,019	9%
	\$1.000 A \$10.000	68	1%	55,941	3%
	\$10.001 A \$25.000	185	3%	159,034	8%
	\$25.001 A \$50.000	181	3%	149,063	8%
	\$50.001 A \$100.000	87	1%	75,349	4%
	Mayor a \$100.000	2	0%	2,130	0%
	Sin Información	29	0%	5,660	0%
Total		6,060	100%	1,935,222	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de “Directorio Oficial EE 2015” y “Directorio Oficial Sostenedores 2015” disponibles en la página web del Centro de Estudios del Mineduc. El tipo de organización se dedujo de la razón social de cada sostenedor.

¿QUÉ CAMBIOS SE HAN PRODUCIDO DESDE EL 2015?

En el ámbito administrativo, la “Ley de Inclusión” establece cuatro restricciones especialmente relevantes:

- a. Desde el año 2018 todos los sostenedores de establecimientos particulares subvencionados deberán estar constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro.
- b. Desde el año 2023 los sostenedores deberán ser propietarios de la infraestructura en que se desarrollan las actividades pedagógicas (aquellos sostenedores que al 30 de junio de este año estuviesen constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro, tendrán un plazo hasta el año 2027 para cumplir este requisito).

- c. A partir del año académico 2016, deberán cobrar como máximo el monto nominal del copago que cobraron el 2015. En la práctica esto significa que el copago irá disminuyendo año a año en términos reales. Si se considera una inflación del 3% anual, se tiene que en 10 años el monto del copago disminuirá en términos reales en aproximadamente un 26%.
- d. Cuando el valor de la subvención de gratuidad que crea esta ley (0,45 USE), sea equivalente en Unidades de Fomento (UF) al monto del copago, el establecimiento deberá adscribir al régimen gratuito.

Para el cumplimiento de estas restricciones se han establecidos plazos de transición. Sin embargo, ya se pueden ver los primeros efectos de estas medidas sobre el sistema escolar. Una de las principales preocupaciones de quienes se oponían a la aprobación de esta ley era que muchos establecimientos no estarían en condiciones de cumplir con las restricciones antes mencionadas y al mismo tiempo mantener la calidad y particularidad de sus proyectos educativos. Esto generaría un incentivo a la transformación por parte de estos establecimientos al régimen particular pagado, lo que elevaría fuertemente el costo para las familias de educar a sus hijos e incluso las podría obligar a tener que cambiarse a otros establecimientos menos preferidos. Esto ha sido precisamente lo que ha comenzado a pasar desde el año 2015. Ese año 22 establecimientos particulares subvencionados se transformaron en particulares pagadosⁱⁱⁱ, y luego entre el año 2016 y lo que va del 2017, lo mismo sucedió con otros 146^{iv} establecimientos. En total, más de 71.000 alumnos se han visto afectados^v, ya sea por la vía de tener que pagar una mensualidad mayor o por tener que cambiarse de establecimiento.

Esto puede parecer una cifra menor si consideramos el total de la matrícula que tenía el sector particular subvencionado el año 2015. Sin embargo, se debe tener en cuenta que solo han pasado un poco más de dos años desde la promulgación de la “Ley de Inclusión”, que todavía los colegios tienen la posibilidad de cobrar un copago relativamente similar al que cobraban antes de la aprobación de la reforma, y que todavía existe un plazo considerable para que comience a regir la obligación para los sostenedores del sector particular subvencionado de ser dueños de la infraestructura. Es de esperar que a medida que pase el tiempo, este fenómeno se vaya haciendo cada vez más notorio.

Otro efecto negativo de la reforma que ya se puede vislumbrar es el ambiente de incertidumbre que prevalece en el ámbito educacional. Este 31 de diciembre se vence el plazo para que los sostenedores de los establecimientos particulares subvencionados que quieren seguir funcionando como tales el próximo año, estén

constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro. Sin embargo a la fecha sólo un 15% de los 4.975 establecimientos particulares subvencionados que tenían fines de lucro el 2015 han llevado a cabo la transformación, lo que se traduce en que más de un millón de estudiantes asisten a establecimientos particulares subvencionados que no estarían en condiciones de recibir la subvención del Estado el próximo año^{vi}. Sin embargo, esta cifra no fue informada por la Ministra al Congreso en la sesión especial realizada con el fin de analizar los efectos de la mencionada ley.

Lo anterior es gravísimo, se trata de un 53% de la matrícula del sector particular subvencionado y de un 29% de la matrícula total que estaría en riesgo. Una alternativa sería prolongar el plazo para cumplir con el requisito de organizarse como persona jurídica sin fines de lucro, pero tarde o temprano, si el requisito se mantiene, habrá que enfrentar el problema. Una medida más razonable sería eliminar el requisito de ser propietario de la infraestructura, ya que esto reduciría notablemente los costos para los sostenedores de seguir participando del sector subvencionado, y habría, por lo tanto, una mayor voluntad de su parte para adoptar la modalidad sin fines de lucro.

CONCLUSIONES

A pesar que el gobierno se muestra optimista frente a las primeras cifras sobre los cambios en la organización jurídica y administrativa de los establecimientos que antes de la aprobación de la “Ley de Inclusión” estaban funcionando como establecimientos particulares subvencionados, lo cierto es que éstas no son precisamente tranquilizadoras. Los efectos negativos anunciados por quienes se oponían a esta política se han comenzado a vislumbrar, y es de esperar que a medida que los plazos establecidos para la transición se vayan cumpliendo, estos efectos sean cada vez más evidentes.

De mantenerse la situación actual al 31 de diciembre, nada menos que el 29% de la matrícula total estaría asistiendo a establecimientos particulares subvencionados que no cumplen con las condiciones para recibir recursos públicos.

ⁱ Centro de Estudios Mineduc, Directorio Oficial EE 2015. Se considera que un establecimiento está funcionando si en la base está clasificado como tal y su matrícula es mayor a cero.

ⁱⁱ Dado que una cantidad importante de los alumnos que asisten a establecimientos con copago, lo hacen de forma gratuita, se tiene que en el sector particular subvencionado el porcentaje de alumno que estudia de forma gratuita es mayor al porcentaje de alumnos que asiste a establecimientos gratuitos.

ⁱⁱⁱ Este resultado proviene de comparar la base de datos “Directorio Oficial EE 2015” y “Directorio Oficial EE 2016”. Ambas disponibles en la página web del Centro de Estudios Mineduc.

^{iv} Esta última cifra fue entregada por la Ministra de Educación en la sesión especial de la Cámara de Diputados celebrada el 19 de julio de este año.

^v Esta cifra proviene de sumar los 65.293 alumnos afectados que mencionó la Ministra de Educación en la sesión especial de la Cámara de Diputados del pasado 19 de julio, y la matrícula de los establecimientos que aparecen como particulares subvencionados en la base de datos 2015 del Centro de estudios del Mineduc y como particulares pagados en la versión 2016 de esta misma base de datos (9.014 alumnos).

^{vi} Esta cifra se deduce de la información entregada por la Ministra de Educación en la sesión especial de la Cámara de Diputados celebrada el día 19 de julio de este año, restando de la matrícula total del sector particular subvencionado la cantidad de alumnos que asiste a establecimientos particulares subvencionados que ya han realizado el trámite de cambio de organización jurídica.