

CAMBIOS AL SISTEMA DE ADMISIÓN: BUENAS RAZONES PARA CONFIAR EN LAS ESCUELAS

- En el presente documento analizamos los resultados que ha dejado la aplicación del nuevo sistema de admisión, el SAE, para determinar si hay antecedentes que justifiquen la exclusión de las escuelas en la definición de los criterios que guían la asignación de sus vacantes.
- Nuestros resultados indican que no se registra una caída abrupta e inmediata en la segmentación socioeconómica que sea posible atribuir a la implementación del nuevo sistema de admisión, y en particular, a la eliminación de la selección por parte de los colegios.
- De esta forma, postulamos que, tal como está proponiendo el Gobierno, es posible avanzar en la entrega de mayores atribuciones para que, en determinadas circunstancias, las escuelas puedan decidir sobre los criterios para la asignación de sus propios cupos y de esa forma fortalecer proyectos educativos que requieren una comunidad afín.

El año 2015, la Ley N° 20.845 -llamada por sus autores como de inclusión- prohibió la realización de procesos de admisión en los establecimientos financiados por el Estado (públicos y particulares subvencionados) y, a cambio, los sustituyó por un sistema único centralizado en el Ministerio de Educación (MINEDUC), que se ha denominado SAE. Éste estableció que mientras haya vacantes suficientes todos quienes postulan a un colegio deberán ser admitidos en él, y que en caso de que los postulantes superen los cupos disponibles, la asignación no podrá basarse en los criterios elegidos por cada escuela, sino que se realizará primordialmente a partir del azar y otros criterios de priorización definidos en la ley.

Pues bien, antes que el SAE se aplique en todo el país -a fines del presente año se extiende a la Región Metropolitana, la única que resta-, el Gobierno presentó dos proyectos de ley con los que busca introducirle algunos cambios puntuales, los que apuntan, primero, a reponer la selección por mérito académico en los liceos de alta exigencia -asegurando además una cuota de inclusión-, y segundo, a entregar a las escuelas de alta demanda un espacio para que éstas puedan adjudicar un 30% de sus vacantes sobre la base de criterios relativos a su proyecto educativo. Mientras esto último se está discutiendo en el Senado, la idea de legislar en lo relativo al mérito académico se debiera votar pronto en la Cámara de Diputados¹.

En ese contexto, en el presente documento realizamos un análisis de los resultados que ha dejado la aplicación gradual del nuevo sistema de admisión, el SAE, con el objeto de determinar si a la fecha existen antecedentes que justifiquen la exclusión de las escuelas en la definición de los criterios que guían la asignación de sus vacantes. Dado que la principal razón que llevó a sacarlas del proceso fue la desconfianza hacia ellas, en nuestro análisis examinamos cuál ha sido el efecto preliminar de que ello ocurriese.

LOS OBJETIVOS DEL NUEVO SISTEMA DE ADMISIÓN ESCOLAR

Tal como se lee en el mensaje que acompañó al proyecto de ley que luego dio origen a la prohibición de la selección, su objetivo primordial fue “acabar decididamente con la marcada segregación escolar”ⁱⁱ. Así queda también de manifiesto al recordar declaraciones de autoridades y legisladores de la época que promovieron dicha iniciativa, quienes sugerían que los colegios, especialmente particulares subvencionados, utilizaban los procesos de admisión exclusivamente para seleccionar a alumnos más aventajados económicamente, discriminando a los más humildes y siendo los principales responsables de la segmentación que ha caracterizado a nuestro sistema escolarⁱⁱⁱ. La generalización de dicho diagnóstico, que careció de una documentación suficiente, trajo como consecuencia una enorme desconfianza hacia las escuelas y culminó en el impedimento de que éstas tuvieran el mínimo rol en la definición de los criterios sobre los cuales funciona el SAE.

Lo cierto es que, con la implementación del nuevo sistema de admisión, es posible examinar qué tan certero fue ese diagnóstico y cuánta responsabilidad parecen haber tenido realmente las escuelas en la segmentación socioeconómica que se venía observando en nuestro sistema escolar. De haber sido éstas y sus supuestas prácticas discriminatorias las principales responsables, debiéramos esperar que la sola aplicación del SAE provocara una reducción instantánea de dicha segmentación. En cambio, de no observarse cambios significativos en ese sentido sería posible sostener que la responsabilidad que se les imputó a las escuelas como causantes de la segmentación del sistema escolar fue excesiva y que, tal como ha planteado el gobierno con la presentación de sus proyectos de ley, estamos en condiciones de revertir un diagnóstico desmedido y de entregarles a éstas un rol más activo en la admisión de sus nuevos alumnos.

¿HA HABIDO UNA REDUCCIÓN DE LA SEGMENTACIÓN SOCIOECONÓMICA ATRIBUIBLE AL NUEVO SISTEMA DE ADMISIÓN?

Para responder esta pregunta realizamos una comparación de la segmentación socioeconómica en el sistema escolar entre los años 2017 y 2018, es decir, antes de la entrada en vigencia del SAE y después. La idea es medir la evolución de ésta en las regiones en que se implementó el nuevo sistema de admisión y contrastarla con lo que ocurrió en las regiones en las cuales no se implementó dicho mecanismo en todo el período. De esta forma, buscamos identificar la existencia de algún cambio en la segmentación que sea atribuible al nuevo sistema de admisión^{iv}. En concreto, de observarse que en las regiones en que se introdujo el SAE la segmentación se redujo de forma sistemática y en una magnitud mayor que en las regiones en que no se introdujo el SAE, sería posible postular que éste tuvo un rol en esos resultados, puntualmente debido a la eliminación de la selección por parte de las escuelas. En caso contrario, la tesis más plausible es que el origen de la segmentación tiene que ver con otros factores, que podrían ser la distribución de la población en el territorio e incluso, las mismas preferencias de las familias.

Ahora bien, es importante señalar que éste es un análisis preliminar que no busca ser concluyente respecto al efecto general de mediano o largo plazo del sistema de admisión centralizado. En cambio, se busca estudiar el efecto puntual de eliminar la selección por parte de las escuelas, que, en caso de ser la principal causa de la segmentación, esperaríamos trajera consecuencias inmediatas.

Para llevar a cabo este ejercicio, en primer lugar, tomamos a la cohorte de alumnos que el año 2017 se encontraban asistiendo a 8° básico y en 2018 a 1° medio^v. Para medir la segmentación socioeconómica, calculamos Índices de Disimilitud de Duncan^{vi}, que lo que hacen básicamente es medir qué tan pareja es la distribución de un grupo determinado de la población entre los establecimientos de un territorio. En nuestro análisis consideramos la distribución de los alumnos denominados como prioritarios según la Subvención Escolar Preferencial (SEP), que son los que pertenecen aproximadamente al 40% de las familias de menores ingresos del país. De esta forma, este índice toma el valor de 0 cuando los alumnos prioritarios están distribuidos de forma pareja en todos los establecimientos del territorio (segmentación nula), mientras que toma el valor de 1 en caso que éstos estén concentrados en tan sólo un establecimiento (segmentación total).

En la Tabla N° 1 se exhiben los resultados de los Índices de Duncan para el año 2017, antes de la aplicación del nuevo sistema de admisión, y luego en 2018, distinguiendo

entre las regiones que adoptaron el nuevo sistema y las que no, así como para la Región Metropolitana y las restantes. Mientras en las primeras, el Índice de Duncan se redujo en -0,4 puntos porcentuales (pp), lo que significa que disminuyó apenas la segmentación de los alumnos prioritarios, en las segundas -donde no se introdujo el nuevo sistema de admisión-, la segmentación bajó en -1,3 puntos. En la Región Metropolitana, en tanto, el índice se redujo en -2,1 puntos, es decir, más que en el resto de las regiones, a pesar de que aquí no se introdujo el SAE.

NO SE OBSERVA UNA REDUCCIÓN DE LA SEGMENTACIÓN ATRIBUIBLE AL SAE

Tabla N° 1: Índices de disimilitud de Duncan, cohorte 8° básico 2017 y 1° medio 2018

AÑO		REGIONES CON SAE	REGIONES SIN SAE		
			Todas las regiones	Región Metropolitana	Demás regiones sin SAE
2017	Índice de Duncan	33.0%	38.7%	37.9%	37.4%
	N° establecimientos	643	2,772	1,209	1,563
	N° alumnos	54,739	250,787	115,761	135,026
2018	Índice de Duncan	32.6%	37.4%	35.8%	36.2%
	N° establecimientos	643	2,802	1,217	1,585
	N° alumnos	53,249	243,515	113,564	129,951
Cambio en Índice de Duncan (2018 – 2017)		-0.4 pp	-1.3 pp	-2.1 pp	-1.2 pp

Fuente: Elaboración a partir de información del MINEDUC.

*SAE = nuevo sistema de admisión escolar.

Estos resultados sugieren que, para la cohorte examinada, no se registra una caída abrupta e inmediata en la segmentación socioeconómica que sea posible atribuir a la implementación del nuevo sistema de admisión, y en particular, a la eliminación de la selección por parte de los colegios. Ello, pues no se observa una relación que indique que en aquellas regiones en que se implementó el SAE la segmentación de alumnos prioritarios cayó de manera sistemática en comparación a las restantes.

En segundo lugar, realizamos el mismo análisis anterior, pero considerando a los alumnos prioritarios y no prioritarios que ingresaron a prekínder los años 2017 y 2018. La idea es extender el análisis a un nivel educativo en que la selección ya estaba prohibida antes de la Ley de Inclusión, pero que, dado que los procesos de admisión se llevaban a cabo de manera descentralizada en cada establecimiento, había sospechas de que ello no se cumpliera a cabalidad. Asimismo, al ser la entrada al sistema escolar, este nivel se ve afectado de manera importante por el sistema de selección vigente. Los resultados se muestran en la Tabla N° 2.

En este caso, en primera instancia, se observa una caída en la segmentación de los alumnos calificados como prioritarios algo mayor para las regiones en las que se implementó el SAE (-5,7 pp) en comparación a aquellas en las cuales no se implementó (-4,9 pp). No obstante, tampoco es posible atribuir algún efecto del nuevo sistema de admisión, pues al desagregar más el análisis, se encuentra que las regiones distintas a la Metropolitana en que no se introdujo el SAE (última columna de la Tabla N° 2) son las que muestran la mayor reducción del índice. De esta forma, el análisis por región ratifica los hallazgos anteriores con la cohorte de 1° medio 2018, y arroja que no existen diferencias sistemáticas y abruptas en la reducción de la segmentación que sea posible atribuir a la prohibición de la selección.

MISMA CONCLUSIÓN SE MANTIENE AL ANALIZAR LO QUE OCURRE EN PREKINDER

Tabla N° 2: Índices de disimilitud de Duncan, prekínder 2017 y 2018

AÑO		REGIONES CON SAE	REGIONES SIN SAE		
			Todas las regiones	Región Metropolitana	Demás regiones sin SAE
2017	Índice de Duncan	43,7%	48,8%	48,4%	48,1%
	N° establecimientos	1.135	4.489	1.611	2,878
	N° alumnos	27.265	130.967	60.278	70,689
2018	Índice de Duncan	38,0%	43,8%	44,5%	41,8%
	N° establecimientos	1.127	4.458	1.590	2.868
	N° alumnos	26.988	130.700	61.011	69.689
Cambio en Índice de Duncan (2018 – 2017)		-5,7 pp	-4,9 pp	-3,9 pp	-6,3 pp

Fuente: Elaboración a partir de información del MINEDUC.

*SAE = nuevo sistema de admisión escolar.

BUENAS RAZONES PARA VOLVER A CONFIAR EN LAS ESCUELAS

A partir de nuestro análisis, encontramos que no existen diferencias sistemáticas en la evolución de la segmentación de alumnos prioritarios entre regiones en las que se introdujo el nuevo sistema de admisión y en regiones en que no se introdujo. De esta forma, consideramos que el diagnóstico en que se basó el gobierno anterior culpó injustamente a los colegios de prácticas que, en caso de existir, no parecen haber sido generalizadas. La segmentación socioeconómica del sistema escolar es un fenómeno mucho más complejo, que posiblemente tenga que ver con cómo se distribuye la población en el territorio, así como con el tipo de colegio al cual postulan las familias. Pensar que se trata de un problema de exclusiva

responsabilidad de las escuelas fue una sobre simplificación, que tuvo además como consecuencia un preocupante debilitamiento de las confianzas.

De esta forma, creemos que, tal como está proponiendo el Gobierno a través de sus dos proyectos de ley, sería positivo avanzar en la entrega de mayores atribuciones para que, en determinadas circunstancias, las escuelas puedan decidir sobre los criterios para la asignación de sus propios cupos. Ello permitiría fortalecer ciertos proyectos educativos que requieren de una comunidad comprometida y afín y sería además una señal de confianza que haría muy bien a nuestro sistema escolar. En ese sentido, es importante señalar que lo que se está pretendiendo no es echar abajo el sistema centralizado de admisión, sino que introducir más criterios que lo guíen, los que sólo se podrán aplicar en casos en que exista sobredemanda por las vacantes de un determinado proyecto educativo. Se trata, por tanto, de una iniciativa moderada que esperamos los legisladores de oposición se abran a debatir.

ⁱ La idea de legislar este proyecto ya se rechazó en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, gracias a los votos de la Oposición (desde el Frente Amplio a la DC). No obstante, aún falta que se vote en la Sala, lo que estaba citado para esta semana, pero no alcanzó a verse.

ⁱⁱ Mensaje 131-362 del proyecto de ley, pág. 9 (mayo de 2014).

ⁱⁱⁱ Por ejemplo, el entonces Ministro de Educación, Nicolás Eyzaguirre, declaró en mayo de 2014 a radio Cooperativa que “hay abundante documentación sobre una práctica inaceptablemente discriminatoria a través de la selección: entrevistan a los padres, pero en el fondo están tratando de escudriñar la solvencia económica, el capital cultural y cuán avanzados están los niños, porque así, si yo educo a los que están más aventajados, me es más fácil educar. Lo que nosotros estamos haciendo es prohibir la selección; tiene que ser con un método ciego”.

^{iv} Este análisis es similar a lo que en economía se conoce como el análisis de diferencias en diferencias, esto es, comparar el antes y el después de una variable de interés en poblaciones a las cuales se les ha aplicado un tratamiento, y luego diferenciar dicha evolución de la experimentada por una población en la cual éste no haya sido aplicado.

^v Una de las ventajas de usar una misma cohorte en dos años distintos, es que se trata de la distribución de los mismos alumnos, cuyas características socioeconómicas se mantienen en el tiempo. Asimismo, 1º medio es uno de los niveles en que más alumnos se cambian a un nuevo establecimiento, debido a la separación entre la enseñanza básica y la media. Ello nos asegura que la distribución de alumnos se vea efectivamente influida por el tipo de sistema de admisión existente en el territorio.

^{vi} Duncan O. y Duncan B. (1955). *A methodological analysis of segregation indexes*. American Sociological Review 20, 210–17.