

QUÉ HAY DETRÁS DE LA FALTA DE CUPOS EN ESTABLECIMIENTOS ESCOLARES

- En el presente documento revisamos tres elementos que ayudan a explicar qué hay detrás de la falta de cupos en el sistema escolar.
- Primero, está el problema de la insuficiente oferta de establecimientos de calidad, que se verifica en la alta concentración de postulaciones en un bajo número de colegios.
- Segundo, están las múltiples restricciones que hoy existen y que han desincentivado la creación y ampliación de alternativas educativas de calidad: las exigencias y plazos para el reconocimiento oficial, la burocracia para impedir el lucro y la prohibición explícita de crear nuevos colegios.
- Por último, están los problemas que ha mostrado el SAE, esto es, el modo y en especial los criterios según los cuales se asignan los cupos, lo que va en contra del sentido común de la población, provocando una sensación de injusticia y frustración.

Terminado el primer mes del año escolar, aún hay 880 estudiantes en el país que no tienen un cupo en un establecimiento educativo. Si a comienzos de marzo se hablaba de más de 3 mil, la nueva cifra que entregó el Ministerio de Educación, mantiene la duda: ¿qué hay detrás de la falta de cupos? En el presente documento revisamos tres elementos que ayudan a explicar este problema. Primero, la insuficiente oferta de establecimientos de calidad, que se verifica con una alta concentración de las postulaciones; segundo, las barreras normativas que han impedido al sistema ajustarse a las preferencias de las familias, ya sea a través de la apertura de nuevos establecimientos o el cierre de aquellos que no logran los estándares mínimos de aprendizaje definidos por el Estado; y, tercero, el mecanismo mediante el cual los cupos disponibles son asignados, así como los criterios sobre los cuales éste actúa.

1| INSUFICIENTE OFERTA DE ESTABLECIMIENTOS DE CALIDAD

Un primer elemento tras la falta de cupos, es la insuficiente oferta de opciones de calidad, que se verifica en la alta concentración de postulaciones en un bajo número de colegios. En efecto, al mirar las postulaciones a Prekínder (proceso 2022 para ingresar en 2023) se observa que, en promedio, alrededor del 15% de los colegios en funcionamiento -los que a su vez ofrecen entre el 20% y 30% de las vacantes

disponibles- recibieron la mitad de las preferencias de cada región y que, en promedio, 29% de los colegios recibió el 70% de éstas.

Este es un fenómeno que se repite en todas las regiones del país, sin embargo, hay algunas en las que es más evidente. En Biobío, por ejemplo, la mitad de las primeras preferencias fueron dirigidas a apenas el 11% de los establecimientos -que a su vez ofrecieron el 21% de los cupos a asignar-, mismo porcentaje que en Los Lagos y Ñuble¹. Asimismo, en la región del Maule la mitad de las postulaciones en primera preferencia se fueron al 12% de los colegios.

Estos datos ayudan a explicar la alta insatisfacción que hay con los resultados de la admisión cada año, pero además dan cuenta de lo reducida de la oferta de establecimientos de calidad disponibles para las familias. Y, en esa línea, al calcular las postulaciones promedio por cada vacante disponible (Gráfico N°1), se encuentra que en todas las regiones los colegios Particulares Subvencionados son los más demandados, siendo estos los que posiblemente mejor están satisfaciendo ese requerimiento de calidad. En la región de Atacama, por ejemplo, mientras estos obtienen un promedio de 1,3 postulaciones por vacante, los de provisión estatal (Municipales y pertenecientes a SLEP) obtienen 0,5.

COLEGIOS PARTICULARES SUBVENCIONADOS RECIBEN MÁS POSTULACIONES POR CUPO

Gráfico N°1: Postulaciones promedio en primera preferencia por vacante a Prekínder, por dependencia y región



Fuente: Elaboración LyD sobre la base de datos del SAE 2022 (año escolar 2023).

2 | RESTRICCIONES PARA UNA OFERTA EDUCATIVA DE CALIDAD

Un segundo elemento que se esconde detrás de la falta de cupos, son las múltiples restricciones que se introdujeron con la Ley 20.845 de 2015, bajo el segundo mandato de la Presidenta Bachelet y que, con la excusa de resguardar el uso de los recursos

¹ Aunque en estos casos, ellos contienen el 25% y 26% de las vacantes a asignar, respectivamente.

públicos, desincentivaron la creación y ampliación de colegios Particulares Subvencionados, que vimos son los preferidos de las familias.

Primero, están las múltiples exigencias y en especial los plazos necesarios para obtener el reconocimiento oficial, esto es, la facultad que otorga el MINEDUC a los colegios para que puedan aprobar cada ciclo y nivel, así como para solicitar la subvención por parte del Estado. Entre estas se cuenta el tener una infraestructura adecuada, personal idóneo ya contratado, un capital que acredite la sostenibilidad financiera y diversa documentación (proyecto educativo, reglamento interno, entre otros). Si bien se trata de requerimientos necesarios en el caso de colegios nuevos, estos parecen excesivos en el caso de los que ya se encuentran en funcionamiento y quieren abrir un nuevo nivel o curso, en especial si ya exhiben un buen desempeño. Además, estos deben ser presentados varios meses antes de iniciado el año escolar para el cual se realiza la solicitud, lo que obliga a realizar gastos -como contratar personal- antes de siquiera asegurar el financiamiento para ellos.

Una segunda barrera, tanto para la creación como ampliación de establecimientos, es la burocracia creada para asegurarse de prohibir el retiro de utilidades. La principal de ellas tiene que ver con la obligación de que el inmueble en que funciona el colegio sea de propiedad de su dueño o sostenedor, lo que si bien en el caso de colegios antiguos permite ciertas excepciones -arriendo regulado a persona no relacionada-, éstas no están disponibles para colegios nuevos, que deben acreditar ser dueños del inmueble antes de iniciar sus operaciones², es decir, antes de obtener los ingresos que justifiquen esa inversión.

Por último, la misma Ley 20.845 fue todavía más lejos y estableció de forma explícita la prohibición de abrir nuevos colegios Particulares Subvencionados, excepto en aquellos casos en que se considere que existe una demanda insatisfecha -esto es, falta de vacantes en establecimientos gratuitos respecto a la cantidad de niños en edad escolar- o que no hay un proyecto educativo similar en el territorio en el que éste se pretende desarrollar. Esto último se determina a partir del nivel educativo, el tipo de educación, si la propuesta contempla "innovaciones de una entidad tal que justifiquen suficientemente el contar con un proyecto educativo tal en el territorio", lo que queda al arbitrio de la SEREMI de Educación, o si cuenta con "elementos organizativos diferentes", también según decida dicha autoridad³. En consecuencia, un nuevo colegio sólo puede ser creado si es que demuestra cumplir con dichas condiciones, aun si las alternativas en dicha comuna no son elegidas por las familias.

² El último día hábil del mes de mayo del año previo al que se espera recibir la subvención.

³ Decreto 148, ver [aquí](#).

LEY DE INCLUSIÓN, PUNTO DE INFLEXIÓN PARA LA ENTRADA DE NUEVOS COLEGIOS

Gráfico N°2: Colegios en funcionamiento y con matrícula, por dependencia, años 2004 a 2023



Fuente: Elaboración a partir de datos del Ministerio de Educación.

De esta forma, no sorprende que, como muestra el Gráfico N°2, el crecimiento en el número de colegios Particulares Subvencionados en funcionamiento se haya frenado el año 2015 e incluso haya caído en los años posteriores, una vez que la Ley 20.845 entró en vigor y aun cuando la población en edad escolar en el país no disminuyó de la misma forma⁴. Hasta antes de la mencionada ley, estos crecían a una tasa promedio de 3,6% al año (entre 2004 y 2014), mientras que desde 2016 se han reducido a una tasa de -1,2%. Así también, las solicitudes de apertura de nuevos establecimientos exhiben una caída abrupta luego de esta ley: entre 2010 y 2014 fue de 240 al año, mientras que -aun dejando fuera 2016, año en que hubo sólo 5-, entre 2017 y 2021 el promedio fue de 78, es decir, apenas un tercio del período previo⁵.

Con todo, vemos que hoy nuestro sistema escolar no sólo adolece de un problema de falta de alternativas de calidad para las familias, sino que, además, existen barreras para el ingreso de nuevos colegios. Ello se da en un contexto en que las exigencias de calidad para quienes ya están operando son bajas. Por ejemplo, la Agencia de la Calidad, que busca apoyar a los establecimientos de bajo desempeño y cerrar aquellos que, pese al apoyo, no logran que sus alumnos alcancen estándares mínimos de aprendizaje, está suspendida desde 2020. Así, se configura una suerte de protección de los establecimientos existentes, que no son desafiados por nuevos entrantes que atraigan a sus familias.

⁴ Según información del INE a partir del Censo 2017, la población en edad escolar (4 a 17 años), que venía cayendo sostenidamente hasta el año 2017, luego registra un aumento promedio de 0,2% anual hasta 2023.

⁵ La información relativa a las solicitudes se obtuvo de un estudio de Acción Educar, ver [aquí](#).

3| ASIGNACIÓN DE CUPOS A TRAVÉS DEL SAE

Por último, el tercer elemento que cumple un rol a la hora de explicar la falta de cupos tiene que ver con el modo a través del cual estos se asignan. Hasta el año 2015, la Ley General de Educación permitía que cada colegio llevara a cabo sus propios procesos de admisión de forma independiente y desde 7° básico, siempre que éstos fuesen transparentes y objetivos. Asimismo, impedía cualquier forma de discriminación arbitraria, lo que debía ser fiscalizado por la Superintendencia de Educación. No obstante, tras instalarse la idea de que los colegios Particulares Subvencionados utilizaban estos procesos para discriminar arbitrariamente a sus postulantes y que ello exacerbaba la segmentación socioeconómica del sistema escolar, la Ley 20.845 prohibió toda forma de selección en los establecimientos financiados por el Estado e introdujo el Sistema de Admisión Escolar (SAE) gradualmente desde 2016.

El SAE centraliza las postulaciones en una plataforma administrada por el MINEDUC, buscando optimizar la asignación de vacantes y otorgando un cupo a todos quienes postulan a un colegio con plazas suficientes. Y en caso que las vacantes sean menores al número de interesados, las asigna de forma aleatoria, priorizando a los hijos de profesores, hermanos de otros estudiantes y a los alumnos más vulnerables según la Subvención Escolar Preferencial. De este modo, el SAE vino de la mano del impedimento de que los colegios seleccionasen a sus estudiantes sobre la base de su desempeño y otros antecedentes relativos a su proyecto educativo⁶, lo cual respondió al objetivo final de “acabar decididamente con la marcada segregación escolar”.

Los hechos, sin embargo, han mostrado que este sistema no ha cumplido con las expectativas ni con el objetivo de reducir la segmentación socioeconómica⁷. Si bien es evidente que, frente a una oferta de calidad insuficiente, ningún mecanismo será capaz de lograr que todos los postulantes sean admitidos en el colegio de su preferencia, éste ha mostrado falencias tanto en lo que podría definirse como la experiencia de postulación, como en la adhesión a los criterios sobre los cuales se asignan los cupos.

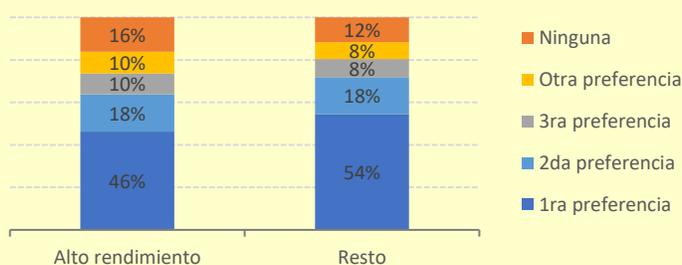
⁶ La ley también consideró ciertas excepciones. Una para los liceos de excelencia y otra para aquéllos cuyo proyecto educativo amerite la necesidad de una especialización temprana (deportivo o artístico⁶), quienes pueden solicitar al MINEDUC la realización de un proceso de admisión diferente, aunque sólo para el 30% de sus cupos. En el caso de los liceos de excelencia, es decir, aquéllos que prueban tener una alta exigencia académica, el mismo proceso basado en el azar puede acotarse a postulantes que provengan del 20% de mejor desempeño en su establecimiento de origen, y en el caso de los proyectos educativos que requieren del desarrollo de habilidades en forma temprana, éstos tienen permitido realizar pruebas especiales.

⁷ Ver por ejemplo, [Tema Público N°1404-1 \(2019\)](#) y [Elacqua & Kutscher \(2023\)](#).

Respecto a lo primero, la aplicación del SAE ha mostrado que, al enfrentarse a una plataforma digital, en circunstancias que antes la mayoría sencillamente se inscribía en el colegio de su preferencia, se produjo una sensación de oscuridad y lejanía. En definitiva, el SAE vino a resolver un problema que no existía o al menos no era extendido, pues la discriminación arbitraria que lo justificaba no era un fenómeno generalizado⁸ -de hecho, nunca hubo evidencia que la respaldara-, y al reemplazar el contacto directo entre la familia y el colegio, produjo desconfianza y frustración al no tomar en cuenta sus particularidades. Así también, si antes la responsabilidad sobre la admisión se encontraba diluida entre los distintos establecimientos, hoy ésta se concentra en el MINEDUC, que pasó a ser el blanco de las críticas.

En segundo lugar, al privilegiar criterios medibles, sistemas centralizados como el SAE impiden ponderar aspectos que son relevantes para las familias, como la afinidad del postulante con el proyecto educativo o la intensidad de sus preferencias. Así, dos postulantes tienen a priori igual probabilidad de adjudicarse un cupo en un colegio, sin distinguir si es que uno de ellos tiene una intensidad de preferencia mucho mayor que el otro, que bien puede tener otras alternativas igual de valoradas. Así también, al optarse por dejar fuera la selección por mérito, se ha visto un desacuerdo con el sentido común de población, que considera injusto que jóvenes de buen rendimiento académico no logren un cupo o bien sean asignados a un colegio donde no podrán desarrollar todas sus capacidades.

ALUMNOS DE ALTO RENDIMIENTO QUEDAN MENOS EN EL COLEGIO DE SU PREFERENCIA
Gráfico N°3: Distribución de postulantes a 1° medio según preferencia, alumnos de alto rendimiento versus el resto.



Fuente: Elaboración LyD sobre la base de datos del SAE 2022 (año escolar 2023).

En relación con este último punto, un hallazgo revelador del análisis de los datos del SAE es que son precisamente los alumnos de mayor rendimiento académico los que estarían más disconformes con el sistema, en la medida que son quienes quedan con menor frecuencia en el colegio de su preferencia. Ello, previsiblemente, ocurre

⁸ Al contrario, según la [encuesta CEP 2006](#), 93% indicaba que su hijo quedaba en el colegio de su preferencia.

porque son estos los que postulan a los colegios más demandados de sus regiones, debiendo lamentar que su buen rendimiento académico no sea considerado a la hora de otorgarles un cupo. En el Gráfico N°3 se muestra la distribución de postulantes a 1° medio según la preferencia para la cual obtuvieron un cupo, distinguiendo entre quienes presentaban un alto rendimiento académico y el resto. Aquí se ve que un 46% de los alumnos de alto rendimiento logró ser admitido en el establecimiento de su primera preferencia, mientras que 16% no quedó en ninguno de los colegios a los cuales postuló. Entre el resto de los alumnos que no pertenecen a este grupo, en tanto, estos porcentajes fueron de un 54% y 12%, respectivamente.

Así también, se encuentra que en la zona norte y en la Región Metropolitana los resultados de los alumnos de buen rendimiento son aún más insatisfactorios. En Tarapacá, sólo 38% de ellos quedó en su primera preferencia, mientras que 36% podríamos definir como disconforme, pues no quedó en ninguna de sus alternativas o bien quedó fuera de las tres primeras. En Atacama, dichos porcentajes fueron de 40,2% y 30,5%, respectivamente; en Antofagasta, 43,2% y 27%; mientras en la Región Metropolitana, 38,8% quedó en su primera opción y 32,1% habría quedado disconforme con su resultado.

NECESIDAD DE REVISAR LA NORMATIVA

Tras 8 años de implementación de la Ley 20.845, existen numerosas señales que sugieren la necesidad de revisarla. Así lo demuestran los distintos elementos que hemos visto tienen relación con la falta de cupos que hoy se registra. Por un lado, está la normativa que, bajo la excusa de impedir el “lucro”, ha terminado limitando el surgimiento de una oferta educativa de calidad. Si a ello sumamos la suspensión de la clasificación de escuelas por parte de la Agencia de la Calidad, que actúa como una protección para colegios en funcionamiento, la situación es aún más grave. Lo mismo con el pobre desempeño que ha mostrado el nuevo Sistema de Educación Pública, que se suponía venía a mejorar la oferta estatal, pero a la fecha no es claro que lo esté logrando⁹, lo que posiblemente ha hecho que las postulaciones se concentren todavía más en el sector Particular Subvencionado que no da abasto y que se ha visto impedido de hacer frente a la preferencia de las familias.

Así también, los resultados del SAE indican que existe una disconformidad con la asignación de los cupos y la exclusión del mérito académico. El que los postulantes de mejor desempeño sean los que con mayor frecuencia están quedando fuera de sus alternativas más preferidas es un resultado no sólo perjudicial desde el punto de vista

⁹ Ver [Tema Público N°1631-1 \(2024\)](#).



de los valores que un sistema educativo y una sociedad debe promover, sino que también atenta contra la legitimidad del sistema de admisión.

Hoy nuestro sistema escolar enfrenta múltiples desafíos debido al ausentismo, la deserción y el estancamiento en sus resultados. Sin duda es ahí donde se debe poner el acento y concentrar los esfuerzos más inmediatos. No obstante, en el mediano plazo es necesario hacerse cargo de estas normativas que están impidiendo el surgimiento de establecimientos de calidad que responda a las necesidades de las familias.