



EL MITO DEL FIN DEL COPAGO: NO REDUJO LA SEGREGACIÓN SOCIOECONÓMICA

AGOSTO 2024

SERIE
INFORME
SOCIAL
204

AUTORES: MARÍA PAZ ARZOLA
RODRIGO TRONCOSO

ISSN 0717-1536



AUTORES

MARÍA PAZ ARZOLA G.

Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magister en Economía de la UC. Desde marzo de 2018 se desempeña como Coordinadora del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

RODRIGO TRONCOSO

Ingeniero comercial y Doctor en economía de la Universidad Católica de Chile. Es director del Magister de Políticas públicas de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. INTRODUCCIÓN	6
2. EN QUÉ CONSISTE LA LEY QUE PONE TÉRMINO AL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO	10
3. AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY TRAS 7 AÑOS DE APLICACIÓN	12
4. EFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY EN LOS NIVELES DE SEGREGACIÓN E IMPACTO FINANCIERO EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES	16
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	24
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27
7. ANEXOS	29

| RESUMEN EJECUTIVO

Uno de los cambios que introdujo la Ley 20.845 del año 2015 –conocida como Ley de Inclusión- fue la eliminación gradual del financiamiento compartido, esto es, la posibilidad de que los establecimientos cobren a sus estudiantes un copago por encima de la subvención de escolaridad que les entrega el Estado. El objetivo de esto fue reducir las barreras económicas para el acceso a los diversos establecimientos educativos que forman parte del sistema y, de ese modo, reducir la segregación socioeconómica. El presente estudio analiza cómo se ha ido dando la implementación de la ley y en qué medida se ha cumplido con sus propósitos.

Nuestros resultados indican que luego de 7 años de aplicación de dicha ley, los objetivos principales de la ley no se han cumplido. En primer lugar, al calcular el porcentaje de alumnos prioritarios que accede a

cada tipo de establecimiento, se encuentra que no ha habido un alza a medida que los colegios fueron abandonando el copago. Segundo, basándose en dos indicadores de segregación que se construyen a partir de concepciones distintas de ésta -por un lado, el índice de Duncan y, por el otro, el índice de la OCDE-, se encuentra que tanto a nivel agregado, como en los establecimientos que han abandonado el copago, no se produjo una caída en la segregación socioeconómica asociada a la puesta en marcha de la ley. Por último, si bien parece cumplirse con el objetivo de evitar un deterioro en los recursos de los establecimientos con su aplicación, por otro lado, queda claro que ésta limitó la posibilidad de allegar más recursos para financiar una educación de mejor calidad, en un contexto en que, como vimos, el término de éste ni siquiera impactó en los niveles de segregación.

En lo relativo a la implementación de la ley, los datos muestran que ésta ha avanzado gradualmente, acorde a lo esperado, y que a la fecha un 35% de los colegios que tenía financiamiento compartido en 2015 sigue suscrito a éste. Los que realizaban los cobros más bajos fueron abandonándolos más rápido, posiblemente debido a que el nuevo aporte por gratuidad y el alza en la SEP permitieron compensar la menor recaudación por dicho concepto. Los de copagos más altos, en cambio, fueron renunciando más lentamente a

ellos e incluso hay una proporción significativa que no sólo lo ha mantenido, sino que además durante este período dejó de ser subvencionado y se convirtió a particular pagado (o bien cerraron), en lo que parece ser un efecto no deseado –aunque advertido– de esta ley. Entre los colegios del tramo más alto de copago, 70% sigue con financiamiento compartido y 25% abandonó la subvención, volviéndose todavía menos accesible y amenazando el objetivo de mayor inclusión.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los cambios que introdujo la Ley 20.845 del año 2015 –conocida como Ley de Inclusión- fue la eliminación gradual del financiamiento compartido, esto es, la posibilidad de que los establecimientos cobren a sus estudiantes un copago por encima de la subvención de escolaridad que les entrega el Estado. La principal justificación para tomar esta medida fue la idea de que éste constituía una limitante para la elección de las familias que no podían costearlo e impedía su integración dentro del sistema educativo. Adicionalmente, en el debate político que se dio en torno a este tema, con frecuencia se escucharon declaraciones de autoridades y tomado-

res de decisiones que fueron aún más lejos, acusando directamente a los colegios de recurrir al financiamiento compartido como una forma de excluir a las familias de menores ingresos para así inflar artificialmente su desempeño, las que, a su vez, habrían basado sus decisiones en motivos clasistas¹.

Con ese diagnóstico instalado, e independiente de su veracidad, el término del financiamiento compartido fue en definitiva planteado con el objetivo de reducir las barreras económicas para el acceso a los diversos establecimientos educativos que forman parte del sistema² y, de

1. Ejemplo de ello es lo planteado por el entonces Ministro de Educación, Nicolás Eyzaguirre, quien en mayo de 2014, a raíz de la introducción de este proyecto de ley, declaró que “nuestro sistema educacional está organizado sobre una ignorancia intelectual (...). Suponer que vamos a poder organizar la educación eficiente en base a que los productores lleguen a ella atraídos por la ganancia, por lucro, y que la disciplina se va a producir porque los consumidores bien informados van a elegir el mejor producto, no es así (...). Desgraciadamente, esto está instalado en el país. A lo que ha llevado este modelo absurdo es a tener la educación más segregada del mundo”. Así también, señaló que “las familias son seducidas por ofertas de colegio inglés que solo tienen el nombre en inglés y que por \$ 17 mil le ofrecen al niño que posiblemente el color promedio del pelo va a ser un poquito más claro (...). Una cantidad enorme de supercherías que nada tienen que ver con la calidad de la educación”. Fuente: La Tercera, 16 mayo 2014, <https://www.latercera.com/noticia/ministro-eyzaguirre-cuestiona-capacidad-de-familias-para-elegir-colegios/#>

2. En el Mensaje N° 131.362 correspondiente al proyecto que luego concluyó en la Ley 20.845 se indica, respecto a la eliminación del copago, que: “este proyecto garantiza la libertad de enseñanza y hacerla efectiva, a fin de que todos los padres, madres y apoderados del país, independientemente de sus ingresos, puedan elegir los establecimientos educacionales que sean de su preferencia” (Mensaje N° 131.362, p. 8).

ese modo, disminuir la segregación socioeconómica³. Así también, se buscó evitar que como consecuencia de éste se produjera una caída en los ingresos de los colegios⁴. No obstante, en ese momento se disponía de pocos estudios que entregaran evidencia concluyente como para respaldar la reforma que finalmente se llevó a cabo.

La segregación tanto residencial, como laboral o escolar, ha sido estudiada ampliamente en la literatura internacional, especialmente el caso de la segregación racial, en la que se estudia la distribución de negros y blancos (Duncan y Duncan 1955; Zoloth 1976; Massey y Denton 1988; Orfield 2001; Gorard y Taylor 2002; Allen y Vignoles 2007; Gorard 2007; Cutler y Glaeser 1997). En Chile, más homogéneo en dicha dimensión, el foco se ha puesto en la segregación socioeconómica escolar, materia en la que, sin embargo, la literatura es escasa y más reciente. Entre los trabajos más citados al respecto se encuentran los de Valenzuela et al. (2006 y 2013), Elacqua (2010) y Mizala y Torche (2010), quienes, en términos generales encuentran que el sistema escolar chileno exhibe altos niveles de segregación, fenómeno que asocian a la provisión privada de educación, en especial el sistema de financiamiento estatal a la demanda y la existencia del financiamiento compartido.

Otros estudios, no obstante, sugieren que la segregación en el sistema educativo se explicaría más bien por variables relacionadas a la demanda, como la segregación residencial o las propias preferencias de las familias (Elacqua 2006, Gallego y Hernando 2008 y 2009, Arteaga et al. 2014, Kutscher 2014). Esta última hipótesis, de hecho, ha sido refrendada por estudios posteriores llevados a cabo a partir del Sistema de Admisión Escolar (SAE), que entrega información clave sobre las preferencias de las familias a la hora de postular a un establecimiento

educativo. Así, hallazgos más recientes muestran que la segregación del sistema escolar persiste pese a haberse dado término a la selección desde los colegios, sugiriendo que ésta se explica en gran medida por las diferentes preferencias que manifiestan las familias de altos y bajos ingresos. En efecto, mientras las primeras eligen colegios de mayor calidad académica y son menos sensibles a la distancia, las segundas optan, entre otros, por colegios más cerca del hogar y que poseen otros atributos distintos a la calidad académica, como un mejor ambiente escolar, menos episodios de violencia, una composición socioeconómica más similar a la suya y poseen una orientación religiosa (Elacqua y Kutscher 2023).

En cuanto a las estimaciones de los niveles de segregación, la mayor parte de los estudios aplican indicadores como el de Duncan, que se basan en una definición dicotómica de vulnerabilidad, es decir, la pertenencia o no a un grupo determinado (por ejemplo, alumnos prioritarios beneficiarios de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) o bien colegios con determinado nivel de vulnerabilidad según el Índice de Vulnerabilidad Económica (IVE) de la JUNAEB). Sin bien este enfoque goza de mayor simplicidad, también posee desventajas (Reardon 2011, Jargowsky 1996). Primero, porque al dividir a la población en solo dos grupos, se desecha información relevante para describir la diversidad socioeconómica; el SIMCE, por ejemplo, entrega información sobre 15 categorías según el tramo de ingreso familiar, no obstante, bajo este tipo de indicadores ésta se debe reducir a sólo dos categorías. Y, segundo, los resultados de este método son sensibles a la elección de estos dos grupos y el límite entre ellos; así, por ejemplo, no es lo mismo calcular la segregación entre quienes exhiben una pobreza extrema versus el resto de la población, que hacerlo entre la clase media versus los sectores de altos

3. "Esta política ha generado uno de los sistemas más segregados del mundo (...). Por lo anterior, es que resulta urgente acabar con dicha política y avanzar gradualmente hacia la gratuidad e inclusión en todo el sistema educativo obligatorio" (Mensaje N° 131.362, p. 7).

4. "El término del financiamiento compartido propuesto no disminuirá los recursos que la sociedad chilena destina hoy a la educación" (Mensaje N° 131.362, p. 8).

ingresos. Mientras en el caso de estudios sobre segregación racial, la distinción entre dos grupos es más clara, en el tema de la segregación socioeconómica el grado de vulnerabilidad es un continuo y distintas definiciones de los dos grupos suelen arrojar resultados diferentes (Arzola y Troncoso 2013).

En ese contexto, un segundo enfoque a partir del cual se puede estimar la segregación socioeconómica es sobre la base de un indicador continuo de nivel socioeconómico, como el ingreso. En este enfoque se compara la dispersión o varianza que tiene este indicador dentro de un colegio con la dispersión que tiene en la población en su conjunto, de manera que en un sistema no segregado, la dispersión socioeconómica dentro de cada colegio debería ser la misma que la de la población, mientras que en un sistema perfectamente segregado no habría dispersión socioeconómica dentro de cada colegio, pero sí en la población. Jargowsky (1996), por ejemplo, define la segregación como la desviación estándar de los ingresos entre colegios (*between*) en relación a la del total poblacional. En la misma línea, la OCDE (2011) calcula la segregación de los sistemas escolares dividiendo la varianza *within* (al interior del colegio) de un índice socioeconómico por la varianza total de este indicador entre todos los alumnos del sistema. De este modo, se considera que un sistema escolar es inclusivo cuando la distribución de alumnos según características socioeconómicas dentro del colegio refleja la distribución general de éstas en la población del país, mientras que es no inclusivo o segregado, cuando el nivel socioeconómico de los alumnos al interior de los establecimientos es muy similar, aun cuando dentro de la población existen amplias diferencias que, de hecho, se pueden apreciar al comparar entre colegios.

En principio, la ventaja de este segundo tipo de medición de la segregación es que utiliza más información, sin necesidad de reducirla a una definición dicotómica que obliga a encasillar a la población en sólo dos grupos. Así, si bien usualmente no se conoce la información

exacta de los ingresos y se requiere de una parametrización, en especial respecto al grupo de mayores ingresos, la estimación de los parámetros sobre la distribución de los ingresos –por ejemplo, la varianza– suele ser bastante precisa, de manera que hay buenas razones para sostener que los índices de segregación basados en este tipo de información son más apropiados que aquellos que requieren dicotomizar a la población (Reardon 2011). Como se explicó, estos utilizan información más completa y no dependen de definiciones o umbrales arbitrarios para dividir a la población en dos.

Con todo, lo más importante es tener presente que, como muestra Ugarte (2012), no existe una sola manera de medir la segregación socioeconómica en el sistema escolar y que los niveles y la evolución de ésta pueden variar significativamente en función del índice que se utiliza para medirla. Si bien el más frecuente para el caso chileno es el Índice de Disimilitud de Duncan (Duncan y Duncan 1955), ello no implica que éste sea el más certero. Dada la complejidad que implica la medición de fenómenos como la segregación socioeconómica en el sistema escolar, es importante que la toma de decisiones –como fue la ley que puso término al financiamiento compartido– se oriente a partir de un abanico más amplio de evidencia y no descansa sólo en un tipo de indicador.

Pues bien, tomando como base la evidencia disponible, el presente capítulo busca estudiar cuál ha sido el impacto del término del financiamiento compartido en los objetivos que se planteó la ley, principalmente reducir la segregación socioeconómica del sistema escolar. Para ello, se calcula la evolución de distintas medidas de segregación tras la implementación gradual de la reforma. Por un lado, se calcula la proporción de alumnos prioritarios por tipo de establecimiento en lo concerniente al copago, de manera de determinar si se registra algún cambio que parezca deberse al término de éste. Segundo, se estudia cómo contribuye a la segregación escolar cada tipo de establecimiento. Para esto se usan dos índices de segregación escolar: el índice de Disimilitud de

Duncan y un índice que considera las variaciones de un indicador continuo de nivel socioeconómico, como el usado en OCDE (2011), tomando el ingreso como indicador. Cada uno de estos indicadores se descomponen para determinar la contribución de cada tipo de colegio al nivel total de segregación escolar. En los Anexos 1 y 2 se detalla el cálculo de cada índice de segregación, así como el método de descomposición. Por último, considerando que la ley buscó cautelar que los colegios no sufrieran una caída en sus ingresos debido al término del copago, y teniendo en cuenta la existencia de evidencia relativa al aporte que el copago, al menos en los tramos más altos, tenía en términos de calidad educativa (Volante et al. 2013, Kutscher 2013), se revisa en qué medida ello se cumplió.

El resto del capítulo se estructura de la siguiente forma: en la sección 2 se explica la normativa que se introdujo en lo relativo a la eliminación gradual del copago y en la sección 3 se analizan los datos que muestran la situación actual en relación a éste. Luego, en la sección 4 se presentan cuáles fueron los efectos de la ley en relación a sus objetivos y en la sección 5 se discuten los principales hallazgos, concluyendo que, a 7 años de su entrada en vigencia, el término del financiamiento compartido no parece haber cumplido con los objetivos buscados en cuanto a reducir la segregación socioeconómica y se discuten posibles explicaciones de aquello. Por último, se delinear algunas propuestas alternativas que podrían resultar más eficaces en el cumplimiento de dicho propósito.

2. EN QUÉ CONSISTE LA LEY QUE PONE TÉRMINO AL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO

Hasta el año 2016, cuando entra en vigor la Ley 20.845, los establecimientos educativos financiados mediante la subvención del Estado tenían la posibilidad de suscribirse al régimen de financiamiento compartido, esto es, a la posibilidad de realizar cobros a sus estudiantes por encima de ésta. Ello, no obstante, implicaba cumplir con una serie de normas adicionales.

En primer lugar, los cobros mensuales no podían sobrepasar un monto máximo fijado en 4 Unidades de Subvención Educacional (USE)⁵, esto es, del orden de \$89.300 (aprox.) para el año escolar 2015, \$127.800

(aprox.) en valores actuales. Segundo, los establecimientos que decidieran tener un financiamiento compartido tenían la obligación de becar o eximir de dichos pagos al 15% de sus estudiantes con una situación socioeconómica más desaventajada, así como también a los estudiantes prioritarios beneficiarios de la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Y, tercero, según el valor de la mensualidad cobrada, los colegios debían soportar un descuento en la subvención otorgada por el Estado, el que podía variar entre un 10% y un 35% de sus ingresos totales por dicho concepto⁶.

5. La USE (Unidad de Subvención Educacional) es la unidad para medir y expresar las subvenciones educacionales, y se reajusta en diciembre de cada año en el mismo porcentaje que los sueldos del sector público. El año 2015 el valor de la USE era de \$22.321,769, mientras que el presente año asciende a \$31.916,866.

6. Para copagos hasta 0,5 USE, el descuento era nulo. A partir de ahí, se descontaba un 10% en caso de copagos entre 0,5 y 1 USE (aprox. entre \$11 y \$22,3 mil de 2015), 20% en el caso de copagos entre 1 y 2 USE (aprox. entre \$22,3 y \$44,6 mil) y 35% en el caso de copagos entre 2 y 4 USE (aprox. entre \$44,6 y \$89,3 mil).

Eso hasta 2015. A partir del año 2016, debido a la reforma impulsada por el gobierno de la ex Presidente Michelle Bachelet, se prohibió que nuevos colegios pudieran suscribir al régimen de financiamiento compartido y se estableció que aquellos que hasta 2015 se encontraban realizando cobros, los abandonasen inmediatamente o bien los mantuvieran, pero fijando su valor en términos reales (en UF). De este modo, sus copagos quedaron fijados en el mismo monto cobrado el año 2015 y, en adelante, sólo se permitió su reajuste por inflación. Así también, a partir de 2017 la ley estableció la rebaja progresiva de estos en la misma magnitud en que crecieran anualmente las subvenciones regulares (en términos nominales), lo que permitiría ir sustituyendo de manera gradual el aporte de los padres con recursos fiscales.

Para suplir –en parte– la eliminación del copago, la ley creó una nueva subvención denominada Aporte por Gratuidad, destinada a establecimientos gratuitos y constituidos como persona jurídica sin fines de lucro que, además, estuvieran suscritos a la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Éste tuvo un valor de 0,25 USE por alumno el año 2016 (equivalentes a \$ 5.809 mensuales de dicho año), de 0,35 USE el año 2017 y de 0,45 USE en régimen a partir de 2018 (equivalente a \$ 10.456 mensuales por alumno según la USE del año 2016 y a \$14.363 del presente año). De este modo, la idea era que, con el paso del tiempo, la obligatoriedad de abandonar el régimen de financiamiento compartido por parte de cada colegio se hiciera efectiva una vez que su copago vigente (con los reajustes y disminuciones recién explicadas) igualara o bien fuese inferior a este nuevo aporte, el que comenzaría a entregársele en ese mismo instante, siempre que cumpliera con estar además suscrito a la SEP.

Así también, junto con dicho aporte, la ley estableció otras dos vías por las cuales se buscó, por un lado, in-

crementar los recursos públicos que reciben las escuelas y compensar la posible caída en sus ingresos (siempre y cuando cumplieran con ciertos requisitos), y, por el otro, incentivar que éstas abandonaran sus cobros con mayor prontitud:

- Se incrementó la Subvención Escolar Preferencial (SEP) en un 20%, pasando desde \$ 39.363 mensuales por alumno prioritario de enseñanza pre básica y básica y \$ 26.235 mensuales por alumno prioritario de enseñanza media, a \$ 47.236 y \$ 31.481, respectivamente (en valores de 2016). La SEP es entregada a los establecimientos que han suscrito con el Ministerio de Educación (MINEDUC) un convenio que los compromete a usar los recursos extra en un Plan de Mejoramiento.
- Se creó la Subvención Escolar Preferencial para alumnos Preferente, dirigida a quienes, sin tener la calificación de prioritarios, pertenezcan a las familias del 80% de menores ingresos del país y estudien en establecimientos educacionales gratuitos y suscritos a la SEP. El monto de esta nueva subvención fue la mitad de la SEP, es decir, \$ 23.618 mensuales por cada alumno preferente de enseñanza pre básica y básica hasta 6°, y de \$ 15.741 para 7° básico y enseñanza media (en valores de 2016).

En suma, la ley pretendió eliminar el financiamiento compartido de forma gradual, introduciendo algunos resguardos para que ello no significara una caída abrupta en los ingresos de los colegios y creando, a su vez, incentivos para que ello no se dilatara demasiado en el tiempo, los que tomaron la forma de dos nuevas subvenciones para establecimientos gratuitos –el Aporte por Gratuidad y la SEP para alumnos Preferentes–.

3. AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY TRAS 7 AÑOS DE APLICACIÓN

El año 2015, cuando se promulgó la Ley 20.845 que suprimió el financiamiento compartido, había 2.154 establecimientos educativos suscritos a éste, 97% de los cuales eran particulares subvencionados, mientras que los restantes eran municipales. De este modo, si bien dentro del total de colegios financiados con recursos públicos que se encontraban en funcionamiento en ese momento, sólo 19% cobraba un copago, dicho porcentaje se elevaba a 34% al considerar sólo a los particulares subvencionados. El valor promedio del financiamiento compartido mensual en estos era de alrededor de \$21 mil y, al ahondar en su distribución, se calcula que la mitad de ellos cobraba menos de \$11 mil mensuales y casi 7 de cada 10 cobraba menos de \$22 mil⁷.

Tras la entrada en vigencia de la Ley 20.845 a partir del

año 2016, como era de esperar, dichas cifras fueron cambiando. No obstante, es importante señalar que, al establecerse el término del financiamiento compartido de forma gradual, éste aún no se extingue y probablemente pasarán varios años más antes de que ello ocurra. En efecto, de acuerdo con las bases de datos del Ministerio de Educación (MINEDUC), del total de colegios que cobraban un copago al momento de promulgarse la ley que prescribe su eliminación, más de un tercio lo mantenía en 2022 (último año con información disponible).

En la Tabla N°1 se presenta la distribución de colegios con copago en 2015 según si lo abandonaron –y el año en que lo hicieron–, si lo mantuvieron posterior a 2022 o si es que cerraron o pasaron a ser pagados. Así tam-

7. La distribución de los colegios en los tramos de copago promedio que construye el MINEDUC era: 49% cobraba menos de \$11 mil, 19% entre \$11 y \$22 mil, 20% entre \$22 y \$45 mil y 13% entre \$45 y \$89 mil.

Tabla N°1 Colegios con financiamiento compar-
tido en 2015 por año en que lo abandonaron y
copago promedio

Año en que abandonaron el copago	Número de colegios	% de colegios	Copago promedio
2016	642	30%	\$5.715
2017	101	5%	\$8.608
2018	146	7%	\$8.363
2019	61	3%	\$8.867
2020	45	2%	\$13.775
2021	99	5%	\$23.160
2022	34	2%	\$20.893
Mantienen copago	753	35%	\$34.276
Cierra / Pasa a Pagado	273	13%	\$31.040
Total	2.154	100%	\$20.523

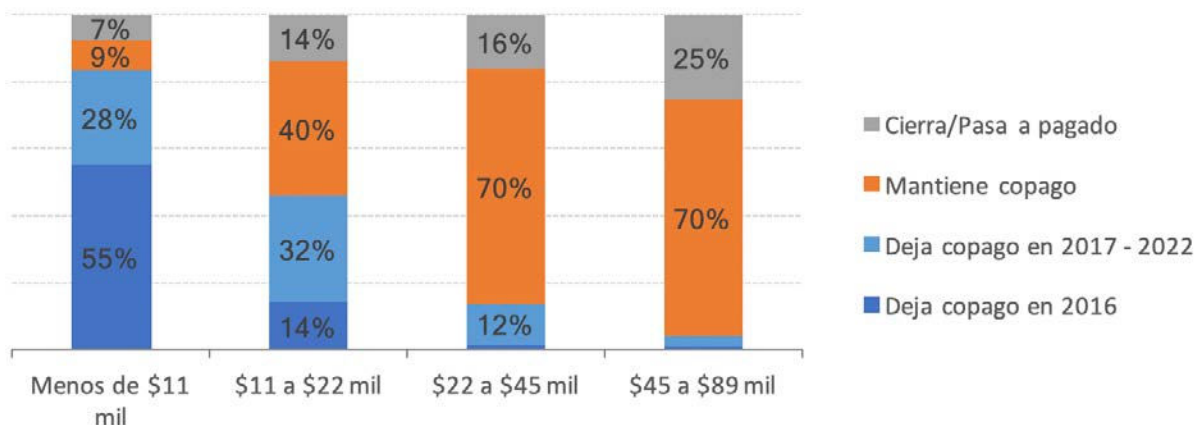
Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC.
*El último año disponible con información sobre financiamiento compartido es 2022.

bién, se presenta el copago promedio que cobraban los colegios de cada uno de estos grupos.

De estos datos, llaman la atención los siguientes tres puntos. Primero, que el término del financiamiento compartido ha sido progresivo y que, si bien un 30% de los colegios suprimieron sus cobros en 2016 –primer año de aplicación de la Ley 20.845- y 23% los años si-

guientes, 35% todavía no renunciaba a ellos en 2022. Segundo, se encuentra que aquellos establecimientos que primero abandonaron el copago son los que tenían, en promedio, mensualidades menores, mientras que los que más han tardado –o, en el extremo, aún no lo hacen- son los que realizaban cobros más altos. Esto, que es coherente con la gradualidad que establece la ley, se visualiza en el hecho de que quienes abandonaron el financiamiento compartido en 2016 cobraban previamente un promedio de \$5,7 mil al mes, esto es, un sexto de los \$34 mil que cobraban los colegios que persistieron con sus cobros en 2022. En tercer lugar, los datos muestran que, del total de establecimientos educativos con financiamiento compartido en 2015, hay un 13% que cerró o bien se convirtió a particular pagado durante los años siguientes a la implementación de la ley, porcentaje no despreciable que, de hecho, supera la proporción de los colegios sin financiamiento compartido en dicha situación (que llegó a 8,5%), lo que sugiere que la aplicación de la nueva normativa podría tener algún grado de responsabilidad al respecto. Aquí es importante recordar que una vez que un colegio se convierte a pagado, deja de recibir la subvención del Estado y por lo tanto sólo pueden acceder a ellos las familias con la capacidad económica para costear la totalidad de su arancel.

Gráfico N°1 Distribución de colegios con financiamiento compartido en 2015 por situación actual, distinguiendo por tramo de copago promedio mensual*



Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC. *Valores aproximados.

En línea con lo anterior, en el Gráfico N°1 se calcula la distribución de los colegios que cobraban un copago en 2015 según su situación actual (en 2022, último año disponible) y distinguiendo además por el monto de la mensualidad promedio a partir de los cuatro tramos que construye el MINEDUC. Aquí se ratifica el hallazgo anterior en cuanto a que los colegios de menor copago fueron los que renunciaron antes a éste, pero además se encuentra que entre los de mayor copago no sólo hubo un alto porcentaje que mantuvo sus cobros, sino que además hubo una proporción significativa que cerró o bien se pasó a particular pagado. En efecto, al centrarse en el grupo de colegios con copagos superiores a \$45 mil, el porcentaje que mantuvo el copago es del 70% y aquellos que cerraron o se convirtieron a pagado y renunciaron a la posibilidad de recibir alumnos en virtud de la subvención del Estado, alcanzaron un sorprendente 25%. De esta forma, se refuerza la idea de una relación entre el impedimento de cobrar un copago y la decisión de renunciar a la subvención, la que a su vez habría sido más fuerte en los casos de copagos más altos. De forma complementaria, un aspecto relevante para el análisis del presente capítulo que se examina a continuación, dice relación con la suscripción a la Subvención Escolar Preferencial (SEP). En 2015 un 70% del total de establecimientos con financiamiento público y 58% de los que cobraban un copago estaban adscritos a la SEP. En pocas palabras, esta es una política que entrega recursos extra por los alumnos calificados como prioritarios por encontrarse en una situación económica que se considera dificulta sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo⁸, los que el colegio debe destinar a las acciones contenidas en un Plan de Mejoramiento Educativo que diseña para dicho efecto. Una de las cualidades

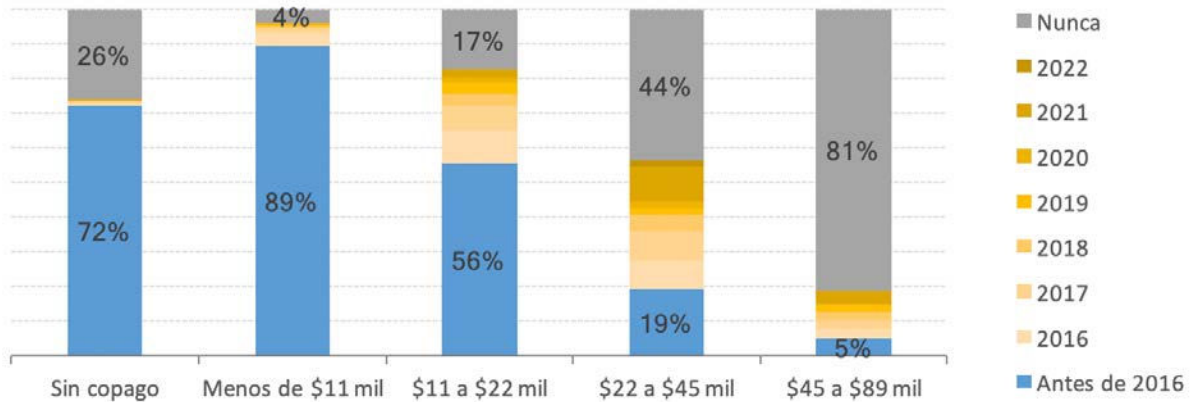
de este programa es que favorece el acceso de alumnos de bajos ingresos a colegios con copago, incluso alto, en la medida que se encuentren suscritos a éste, porque una de sus disposiciones establece el impedimento de cobrar a los alumnos prioritarios. Vista así, la SEP puede ser interpretada como el copago que, en lugar de la familia, paga el Estado por los estudiantes más vulnerables que asisten a colegios con financiamiento compartido, en lo que constituye una poderosa herramienta para incrementar la inclusión y la diversidad socioeconómica. Ésta, no obstante, se encuentra limitada por la no suscripción a esta política –que es voluntaria por parte del colegio-, lo que, de acuerdo con lo manifestado por diversos sostenedores escolares, se debería en gran medida a la excesiva rigidez en el uso de los recursos que entrega y a la burocracia asociada a la rendición de estos⁹.

Pues bien, entendiendo el rol que la SEP puede cumplir en términos de favorecer la inclusión de alumnos vulnerables, y, más aún, dado que, como se explicó, ésta fue utilizada por la Ley 20.845 para incentivar y compensar el término del financiamiento compartido estableciendo la extensión en su cobertura –a través de la definición de alumno preferente- y un aumento en su valor, a continuación se revisa en qué medida los colegios que cobraban un copago, primero, se encontraban suscritos a la SEP o, segundo, fueron suscribiendo a ella conforme abandonaron sus cobros. Con vista a ese objetivo, en el Gráfico N°2 se presenta la distribución de colegios con financiamiento compartido en 2015 según el año en que suscribieron a la SEP –o bien si no lo hicieron-, distinguiendo además por el tramo de copago promedio que cobraban.

8. Para que un estudiante sea calificado como tal, debe cumplir con al menos una de las siguientes condiciones: i) Pertenecer al Sistema de Protección Social Chile Solidario, Ingreso Ético Familiar (IEF) o al Sistema Seguridades y Oportunidades; ii) Estar dentro del tercio más vulnerable según el Registro Social de Hogares; iii) Estar clasificado en el tramo A del Fondo Nacional de Salud (Fonasa). En caso de no cumplir con dichas condiciones, se evalúan sus ingresos familiares, el nivel de escolaridad de la madre, padre, apoderada o apoderado; si vive en una comuna rural; el grado de pobreza de la comuna donde reside.

9. Ver por ejemplo lo consignado en el "Informe Todos al Aula" (2018).

Gráfico N°2 Distribución de colegios con financiamiento compartido en 2015 por año en que suscribe a la SEP, distinguiendo por tramo de copago promedio mensual*



Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC. *Valores aproximados.

Aquí se observa, en primer lugar, que la mayor parte de los establecimientos con copago estaban suscritos a la SEP previo a la Ley 20.845 y que, de hecho, entre los de copago menor a \$11 mil, el porcentaje suscrito a la SEP era de 89%, esto es, superior al 72% de los colegios que a esa fecha ya eran gratuitos. Segundo, se encuentra una diferencia significativa entre los colegios con copagos menores y mayores en lo relativo a la SEP, pues la alta suscripción a ésta por parte de los primeros contrasta con lo baja de los últimos, entre los cuales la gran mayoría no sólo no participaba de este programa en 2015, sino que tampoco en 2022 (81%). Visto así, es posible que la SEP, ya sea por sus montos o por sus requisitos administrativos, no esté siendo lo suficientemente atractiva como para cumplir un rol en incentivar el término anticipado del copago. Un dato adicional que es consistente con dicha hipótesis es que, del total de colegios que aún mantiene el copago, 46% no ha suscrito a la SEP, muy por encima del 1,4% de aquellos que fueron abandonando sus cobros entre los años 2016 y 2022.

En suma, en lo concerniente a la aplicación de la ley y a 7 años desde que comenzó a implementarse el término

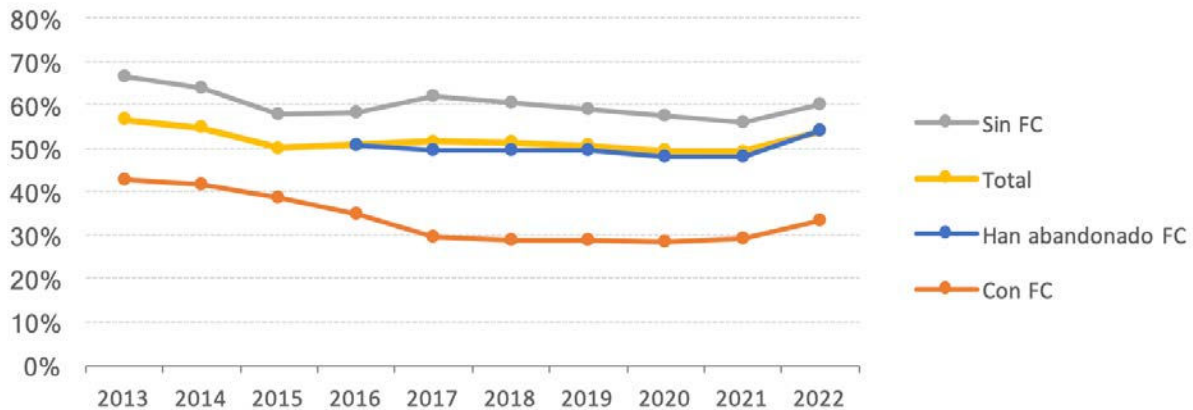
del copago, las cifras disponibles indican que ésta ha ido avanzando de manera progresiva, tal como se esperaba. Los colegios que realizaban los cobros más bajos fueron abandonándolos más rápido, posiblemente debido a que el nuevo aporte por gratuidad y el alza en la SEP compensaron la menor recaudación por dicho concepto. Los de copagos más altos, en cambio, fueron renunciando más lentamente a ellos e incluso hay una proporción significativa no sólo que lo ha mantenido, sino que además durante este período dejó de ser subvencionado y se convirtió a particular pagado (o bien cerraron). De este modo, es posible que uno de los mecanismos pensados para incentivar y acelerar el término del financiamiento compartido, la SEP, no esté cumpliendo con su propósito, en la medida que, mientras la mayoría de los colegios de copago bajo ya se encontraba suscrito a ella, entre los de copago alto una proporción relevante sigue sin hacerlo. El resultado es que, a 2022, aún había un 35% de establecimientos que mantiene el financiamiento compartido, así como un 24% que sigue sin suscribir a la SEP, porcentaje que se eleva a 81% en el caso de los colegios que inicialmente realizaban cobros más altos.

4. EFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY EN LOS NIVELES DE SEGREGACIÓN E IMPACTO FINANCIERO EN LOS ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

En la presente sección se examina cuáles han sido los efectos del término del financiamiento compartido en el período transcurrido desde que comenzó a implementarse la ley. Esto, en relación a los objetivos propuestos: primero, eliminar las barreras económicas y con ello mejorar el acceso de las familias de bajos recursos a los establecimientos que antes cobraban copago; segundo –y en virtud de lo anterior– reducir la segregación socioeconómica en el sistema escolar; y tercero, evitar que los colegios sufrieran una caída en sus ingresos. Para evaluar aquello, en primer lugar, se analiza cómo ha evolucionado la proporción de alumnos prioritarios en los colegios que fueron abandonando el copago; en segundo lugar, se estiman indicadores de segregación socioeconómica y se estudia la incidencia del término del copago en ésta; y, por último, se calculan los ingresos de los colegios para determinar cómo les afectó la aplicación de la ley.

a. Proporción de alumnos prioritarios

Los alumnos prioritarios son aquellos que se considera poseen una situación económica que dificulta sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo, motivo por el cual se les otorga un dinero adicional por sobre la subvención regular a través de la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Se estima que estos alumnos equivalen aproximadamente al 40% de menores ingresos del país, aunque representan alrededor del 50% de quienes asisten a colegios que reciben financiamiento del Estado. Pese a que se trata de una definición arbitraria, considerando que se basa en criterios oficiales y que es exógena a la decisión de eliminar el copago, los alumnos prioritarios pueden ser utilizados para aproximarse a los estudiantes de bajos recursos que se buscó integrar con mayor equidad dentro del sistema.

Gráfico N°3 Proporción de alumnos prioritarios por tipo de colegio, años 2013 a 2022

Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC.

En el Gráfico N°3 se presenta la evolución de la proporción de alumnos prioritarios respecto al total de la matrícula del sector que recibe financiamiento estatal¹⁰ en los años 2013 a 2022, distinguiendo por la situación del colegio respecto al copago. Así, se compara la trayectoria de alumnos en dicha condición en el sector que desde el año 2015 no cobraba un financiamiento compartido (“sin FC”), con la de aquellos colegios que fueron dando término a éste a partir de ahí (“han abandonado FC”) y con la de los que lo mantuvieron durante todo el período hasta 2022 (“con FC”).

Aquí se ve, en primer lugar, que el porcentaje total de alumnos calificados como prioritarios (línea amarilla), inicialmente más alta, se mantuvo en torno al 50% del total en el período 2015 a 2021, es decir, una vez que entró en vigor la ley, subiendo hasta 52% en 2017, para volver a caer y desde ahí aumentar a 54% en 2022. En cuanto a la distribución de estos estudiantes entre los distintos establecimientos, se aprecia que la mayor parte de ellos asiste sistemáticamente a los estatales y particulares subvencionados sin financiamiento compartido

(línea gris), donde se encuentran sobrerrepresentados y llegan a alrededor del 60% de la matrícula, porcentaje que exhibe fluctuaciones similares a las de la proporción total. En el otro extremo, el porcentaje de alumnos prioritarios en colegios que mantuvieron el copago durante todo el período estudiado (línea naranja) muestra una caída continua en los primeros años, la que se aceleró hacia 2017. No obstante, luego de ello se mantuvo estable en torno a 29%, elevándose solo en 2022, lo que coincide con el alza en el total de estudiantes prioritarios en todo el sistema.

Por último, en cuanto a los establecimientos que fueron abandonando el financiamiento compartido durante el período (línea azul), se observa que son los más representativos del promedio nacional, tanto en nivel, como en su trayectoria. La proporción de alumnos prioritarios en estos fue de 51% en 2016, mientras que a medida que se fueron añadiendo nuevos establecimientos que renunciaron a sus cobros cada año, dicho valor fue cayendo progresivamente, primero a 50% en 2017 y luego a 48% en 2020, para –en línea con el alza total en los

10. Cada año, entre un 2% y un 4% de los estudiantes calificados como prioritarios se matriculan en un establecimiento particular pagado. Si bien no hay información al respecto, es posible que estos reciban algún tipo de beca que les permita costear la mensualidad cobrada.

estudiantes prioritarios a nivel del sistema- crecer a 54% en 2022. Esta evolución es consistente con los datos de la sección precedente que indican que los colegios que primero renunciaron a sus copagos fueron los que realizaban cobros más bajos, seguramente con una mayor proporción de estudiantes prioritarios, mientras que los que lo fueron haciendo con posterioridad tenían cobros mayores y, probablemente, menos estudiantes con dicha calificación.

Con todo, a partir de estos datos no es posible sugerir que el abandono del copago haya ido aparejado de un aumento en los estudiantes de menores ingresos asistiendo a estos colegios, pese a haberse vuelto más accesibles para ellos. De este modo, al menos tomando como base a los estudiantes prioritarios según la SEP, pareciera incumplirse el primer objetivo de la ley, que era mejorar el acceso de estudiantes de menores ingresos a establecimientos que previamente tenían financiamiento compartido, en lo que se supuso constituía la principal barrera a la elección.

b. Segregación socioeconómica del sistema escolar

El objetivo principal que tuvo la eliminación del copago fue reducir la segregación socioeconómica del sistema escolar. Ello, pese a evidencia que sugería que el origen de ésta podría estar más bien en factores asociados a la segregación residencial o a las propias decisiones de las familias. A continuación, se examina en qué medida se ha cumplido con este propósito, para lo cual se utilizan dos indicadores alternativos de segregación socioeconómica¹¹.

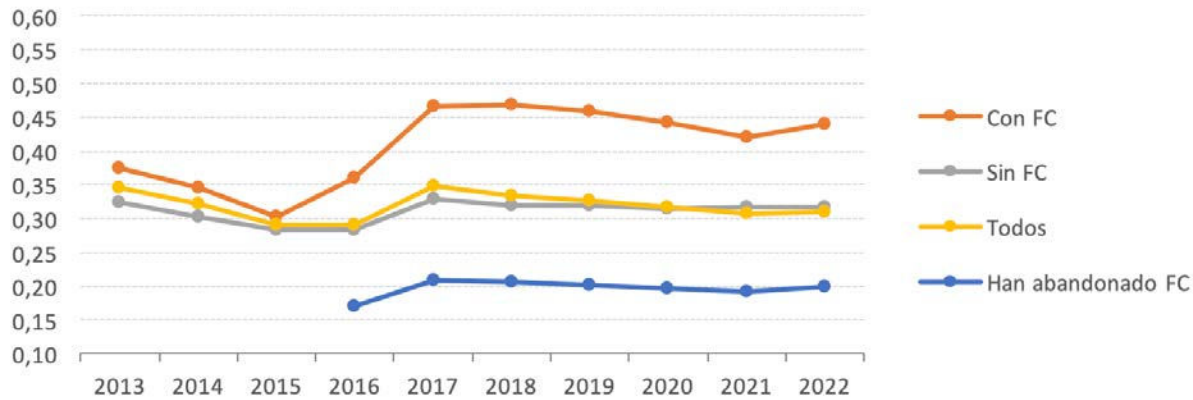
El primero de ellos es el Índice de disimilitud de Duncan, ampliamente utilizado en la literatura nacional sobre esta materia debido a su simpleza, pues se interpreta como el porcentaje de alumnos vulnerables que deberían moverse entre colegios para lograr una distribución igual de estos en todos los establecimientos educacionales del área analizada. Éste puede tomar valores entre 0 y 1, que representan, en los extremos, nula o completa segregación. Como explicamos en la sección 1, este índice requiere separar a la población estudiantil en dos grupos arbitrarios que a su vez condicionan los resultados obtenidos. En este capítulo usamos como definición de alumno vulnerable si el alumno es clasificado como prioritario por el MINEDUC¹².

El segundo índice de segregación que usamos lo denominamos como índice OCDE, debido a que fue propuesto por este organismo (OCDE 2011). El índice OCDE se relaciona directamente con el propuesto por Jargowsky (1996) y se construye con una medida continua de nivel socioeconómico, que en nuestro caso corresponde al ingreso¹³. Éste consiste en la división de la varianza del ingreso de las familias al interior del colegio –conocida como varianza *within*- y la varianza total de éste en el sistema escolar. De esta manera si dentro de los colegios la varianza socioeconómica es igual a la del total del sistema el índice toma el valor 1 e indica que no habría segregación. Si, en cambio, dentro de los colegios no hay varianza en el nivel socioeconómico, pero sí en el total del sistema, el índice toma el valor de 0, indicando total segregación. Es importante notar que, a diferencia del índice de Duncan, el de la OCDE refleja una menor segregación mientras mayor es su valor.

11. En ambos casos se excluye la educación particular pagada y sólo se consideran los establecimientos que reciben financiamiento estatal. Así también, los indicadores se calculan excluyendo a los establecimientos con menos de 10 estudiantes.

12. El índice de Duncan es calculado a partir de los datos de matrícula y de estudiantes prioritarios según la SEP en el sistema escolar, considerando todos los niveles educativos.

13. El índice de la OCDE requiere de información relativa a los ingresos u otra variable continua que permita calificar la situación socioeconómica de las familias, por lo que es calculado a partir del SIMCE de 4° básico.

Gráfico N°4 Índice de Duncan, total y descomposición por tipo de colegio, años 2013 a 2022

Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC.

Si bien otros estudios suelen comparar el nivel de segregación entre distintas unidades geográficas, aquí se compara la segregación de distintos tipos de colegio dentro de una misma área geográfica. Para esto es necesario separar cada índice en los aportes marginales, y no totales, de cada tipo de colegio. Esto, porque la contribución total de cada tipo de colegio a la segregación no depende sólo de lo segregado que esté, sino de cuánto pesa ese tipo de establecimiento en el sistema. De esta manera, si un tipo de colegio es muy segregado, pero representa una proporción baja de la matrícula, su contribución total al índice va a ser baja, aunque su contribución marginal va a ser alta. Esto último es lo que nos interesa recoger.

Las formulaciones de los índices, así como sus respectivas descomposiciones, se explican en detalle en los Anexos 1 y 2.

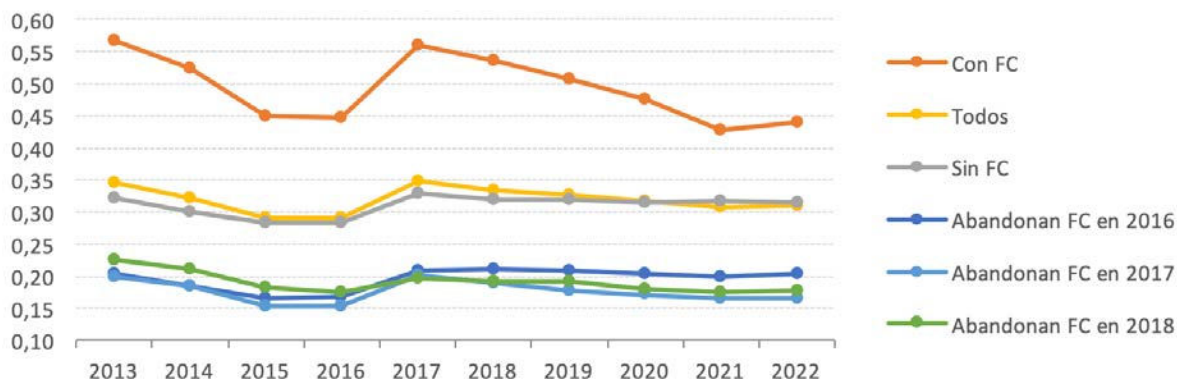
• Índice de disimilitud de Duncan

En el Gráfico N°4 se muestra la evolución del índice de Duncan para el total del sistema y descomponiendo por tipo de colegio según su situación respecto al copago ese año. Se debe notar que un mismo colegio puede estar en

una situación distinta en distintos años. De este modo, se compara la trayectoria de la segregación en establecimientos que desde el año 2015 no cobraban un financiamiento compartido (“sin FC”), con la de aquellos que fueron dando término a éste a partir de ahí (“han abandonado FC”) y con la de los que lo mantuvieron durante todo el período analizado hasta 2022 (“con FC”).

Aquí se observa, primero, que la segregación a nivel del sistema escolar total (línea amarilla) fue cayendo hasta 2015, para luego presentar un salto en 2017 y una reducción gradual hacia 2022, ubicándola en todo caso por encima del nivel de 2015, es decir, previo a la reforma que eliminó el copago. A su vez, al descomponer por tipo de colegio, se halla que los colegios que previamente no tenían copago (línea gris) presentaron un comportamiento en su segregación similar al del total nacional, tanto en la evolución, como en el nivel. Tal como los que fueron abandonando el financiamiento compartido durante el período (línea azul), aunque estos en un nivel de segregación mucho más bajo. En contraste, de acuerdo con este indicador, los establecimientos con copago hasta 2022 (línea naranja) exhiben una divergencia del total del sistema escolar en los dos primeros años de aplicación de la ley, mientras que luego siguió una tra-

Gráfico N°5 Índice de Duncan, por año en que el colegio abandona el copago, años 2013 a 2022



Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC.

yectoria similar a éste, manteniéndose sistemáticamente en un nivel muy por sobre el total. Si bien ese tipo de establecimientos exhibía mayores niveles de segregación hacia 2015, la segregación venía cayendo y acercándose al promedio, mientras que en 2016 y 2017 –los dos primeros años de la ley– exhiben un alza considerable que los aleja muy por encima del resto. El fenómeno, previsible, probablemente se explica porque los colegios que siguen cobrando financiamiento compartido concentraron a los alumnos de mayor nivel socioeconómico.

Con todo, el análisis de los datos muestra que no se verifica una caída en la segregación a medida que los colegios van dando término al financiamiento compartido (línea azul), es decir, no parece que el volverse gratuitos haya tenido un impacto en ese sentido¹⁴.

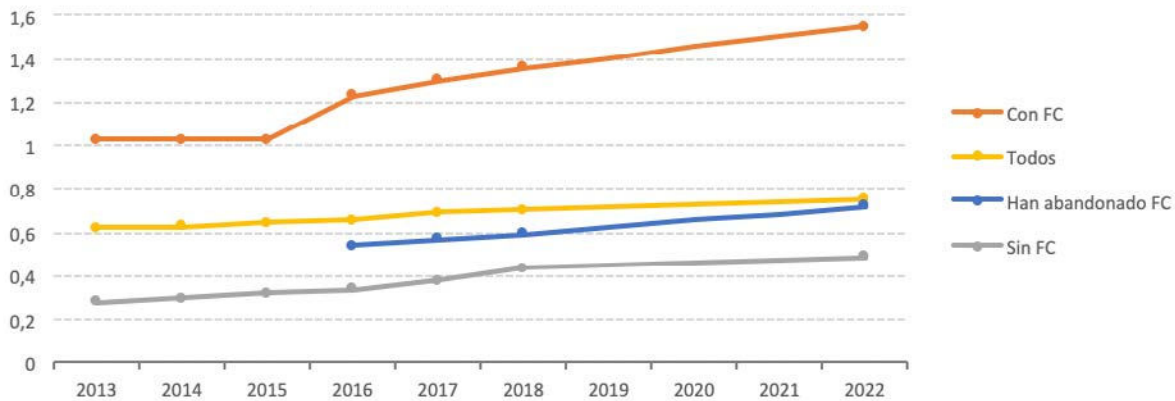
Dicha conclusión se sostiene además al analizar por separado los índices de Duncan distinguiendo por la cohorte en que el colegio abandonó el copago. En efecto, el Gráfico N°5 muestra que la trayectoria que exhiben los niveles de segregación de los establecimientos que

dieron término al financiamiento compartido los años 2016, 2017 y 2018 es muy similar y, lo más importante, no se aprecia una caída en ésta a partir del año en que cada uno se volvió gratuito, lo que sugiere que el efecto de la ley no ha sido el esperado. Para simplificar la gráfica, no se presentan las trayectorias de colegios que abandonaron el copago posterior a 2019, los que en todo caso son un número menor y no alteran las conclusiones.

• Índice de segregación OCDE

Como explicamos previamente, el índice de Duncan, al basarse en una división de la población en sólo dos grupos, omite información importante respecto a la diversidad socioeconómica dentro de los colegios y del sistema escolar, esto es, justamente lo que se está buscando analizar. Es por ello que, como una manera de complementar los resultados previos, a continuación, se calcula la evolución de la segregación socioeconómica utilizando el indicador de la OCDE. Para ello, se utiliza la información relativa a los ingresos del hogar

14. La misma conclusión se obtuvo al realizar este ejercicio tomando a los colegios de la Región Metropolitana y sólo prekinder (bajo la hipótesis de que es en dicho nivel donde primero debiera verse cualquier cambio).

Gráfico N°6 Índice de la OCDE, total y descomposición por tipo de colegio, años 2013 a 2022

Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC y de la Agencia de la Calidad.

que reportan los apoderados en los cuestionarios de las pruebas SIMCE aplicadas a los estudiantes de 4° básico entre los años 2013 y 2022 –se exceptúan los años 2019, 2020 y 2021, en que éstas no se rindieron-. Pese a que se cuenta sólo con datos para este curso, en el Anexo 3 se presentan los indicadores de Duncan para el mismo y se encuentra que estos registran una tendencia similar a los de la sección previa, lo que sugiere que este nivel constituye una buena aproximación de lo ocurrido con todo el sistema escolar.

En el Gráfico N°6 se presenta la evolución de este índice, tanto total como descomponiendo por tipo de colegio según su situación respecto al copago, esto es, comparando la trayectoria de aquellos que desde el año 2015 no cobraban un financiamiento compartido (“sin FC”), con la de los que dieron término a éste a partir de ahí (“han abandonado FC”) y con la de los que lo mantuvieron hasta 2022 (“con FC”).

Aquí se encuentra, primero, que la segregación del sistema escolar (línea amarilla) fue cayendo de manera lenta pero constante durante todo el período –es decir, la diversidad de sus alumnos fue creciendo-, sin que se aprecie un cambio de tendencia a partir de 2016, año de

implementación de la ley. Segundo, al descomponer por tipo de colegio, se halla que los colegios que previamente no tenían copago (línea gris) eran los más segregados, es decir, los que presentaban una menor diversidad en los ingresos del hogar de sus estudiantes en relación a la varianza total presente en el sistema escolar. Una posible explicación para lo anterior (que a su vez es consistente con lo que muestra el Gráfico N°3) es que en ese tipo de colegios se hayan concentrados mayoritariamente alumnos de bajo nivel socioeconómico, versus aquellas donde había familias con la posibilidad de pagar un copago mensual. Así también, se observa que la segregación en ellos se fue reduciendo gradualmente, sin que sea posible asociar dicha evolución a la aplicación de la ley.

A diferencia de lo que mostró el índice de Duncan, el indicador de la OCDE revela que los establecimientos que han mantenido el copago en el tiempo (línea naranja) son los que exhiben el menor nivel de segregación –la mayor diversidad de ingresos- y que, de hecho, ésta experimentó una disminución significativa en 2016 cuando entra en vigencia la ley que puso término gradual al copago. Una primera explicación para aquello es la elevada proporción de colegios de alto copago que se convirtieron en particular pagado y, por lo tanto,

fueron abandonando este grupo. Así como también, de los establecimientos que fueron renunciando al copago –los que van pasando a formar parte de la línea azul- y que ya vimos eran colegios con cobros bajos y, probablemente, con una composición socioeconómica menos diversa desde el punto de vista de la varianza de los ingresos de los hogares. En efecto, según este índice se trata de colegios más segregados que el promedio y que registran una trayectoria parecida a éste, algo más empinada hacia 2022.

Con todo, lo que estos datos indican es que, basándose en una definición alternativa para medir la segregación socioeconómica en el sistema escolar, que se basa en la diversidad de los ingresos de los estudiantes en relación al total del sistema y presenta por ello importantes diferencias con el índice de Duncan, las conclusiones se mantienen. La eliminación del financiamiento compartido a partir del año 2016 no vino de la mano de una caída en la segregación atribuible a ésta –ni a nivel agregado, ni al enfocarse en los colegios que fueron cesando en sus cobros-, conclusión que se sostiene además al analizar por separado los índices de la OCDE distinguiendo por la co-

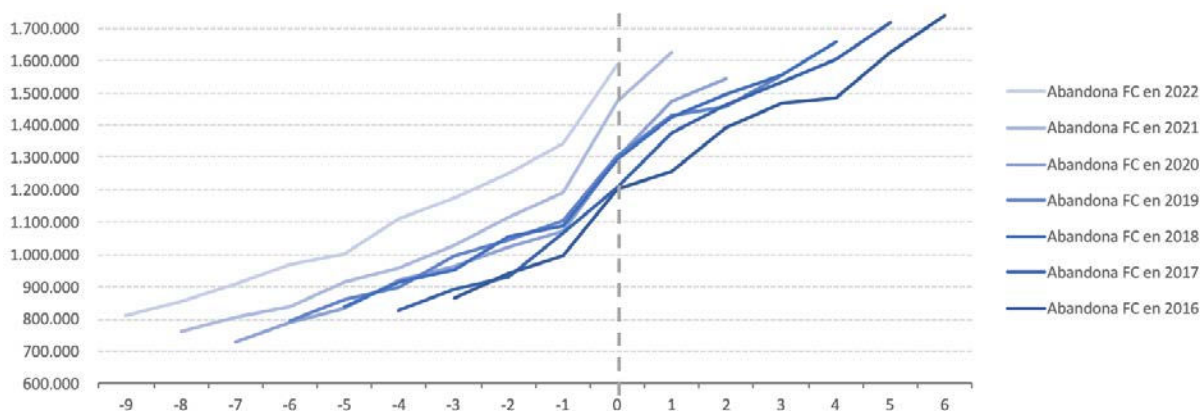
horte en que el colegio abandona el copago (ver Anexo 4).

c. Recursos promedio por tipo de establecimiento

Finalmente, se analiza qué es lo que ocurrió con los ingresos de los colegios. Al eliminarse una fuente de financiamiento (el copago) existía el riesgo de que la mayor subvención no compensará los recursos aportados por las familias, disminuyendo los recursos disponibles para los colegios. Es por ello que con la nueva ley se crearon nuevas subvenciones para, por un lado, incentivar el término anticipado del copago, y por el otro, evitar que éste fuera en perjuicio de los recursos de los colegios. A continuación se evalúa en qué medida ello se cumplió.

En el Gráfico N°7 se presenta cómo evolucionaron los ingresos promedio por alumno de los colegios por concepto de subvenciones¹⁵, distinguiendo por el año en que cada cohorte abandonó el copago. El año 0 se define como aquel en que ello ocurrió, lo que permite comparar la trayectoria de los ingresos en el tiempo de

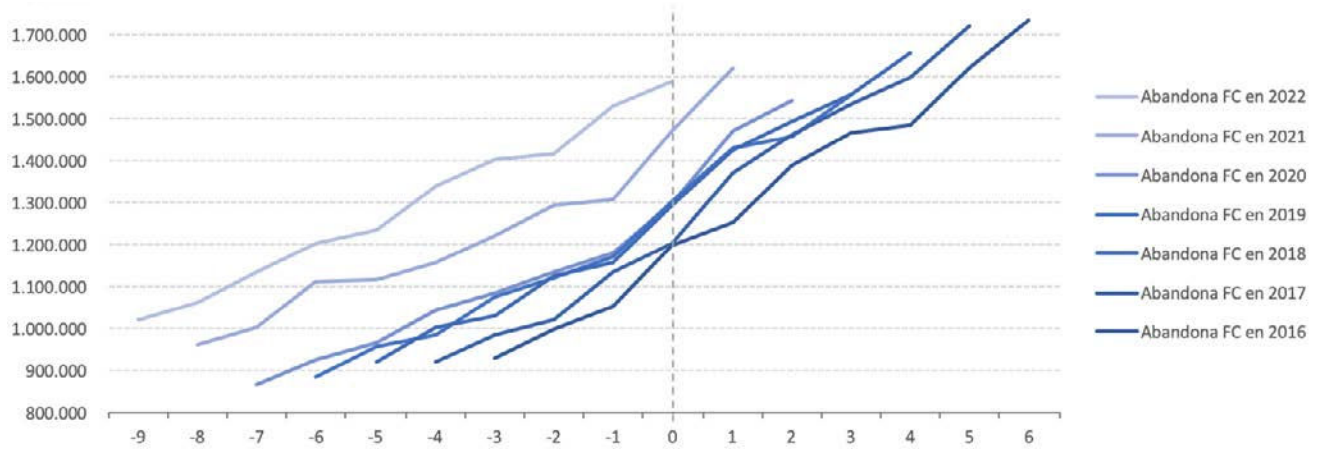
Gráfico N°7 Ingreso por Subvenciones colegios con financiamiento compartido por año en que lo abandona, años 2013 a 2022 (promedio anual por alumno)



Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC.

15. Se incluyen subvenciones regulares, aporte por gratuidad, SEP y PIE, mientras se excluyen las subvenciones destinadas a docentes y asistentes, y que dependen de variables relativas a estos.

Gráfico N°8 Ingreso Total colegios con financiamiento compartido por año en que lo abandona, años 2013 a 2022 (promedio anual por alumno)



Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC.

las distintas cohortes analizadas e identificar si es que se registra un cambio de pendiente a partir de ahí. De ser cierto que al eliminar el copago disminuyen los recursos del colegio, las curvas deberían pasar a tener una pendiente más plana o negativa. En primer lugar, se observa que, para todas las cohortes, la tasa de crecimiento de sus ingresos aumentó una vez que abandonaron el copago, con excepción de los colegios que le dieron término el año 2017, que registran un salto previo en 2016. Por su parte, el grupo de establecimientos que mantuvo el copago durante todo el período estudiado exhibe un crecimiento constante equivalente al del resto de las cohortes durante el período previo a terminar con el copago, lo que sugiere que el incremento en los recursos se produjo como consecuencia de las nuevas subvenciones entregadas en compensación.

Ahora bien, si a los ingresos por subvención se añaden los obtenidos por concepto de financiamiento compartido en el período en que estos son percibidos, es posible calcular el ingreso promedio total de los colegios incluyendo ambas fuentes, lo que se presenta en el Gráfico N°8. Ahí se aprecia que el cambio en la pendiente obser-

vada previamente para el periodo 0 se atenúa de forma importante, es decir, que parte del alza en los ingresos por subvención que se observa tras abandonar el copago por parte de todas las cohortes se vio contrarrestada por el menor ingreso percibido del cobro a las familias, lo que es un resultado esperable.

De este modo, si bien parece cumplirse con el propósito de evitar un deterioro en los recursos de los establecimientos con la aplicación de la ley, por otro lado, queda claro que ésta limitó la posibilidad de contar con más recursos para financiar una educación de mayor calidad al mantener ambas fuentes de ingresos, todo en un contexto en que, como vimos, el término del copago no impactó en los niveles de segregación. Considerando que no hubo ganancia en términos de una caída en ésta –que era el objetivo de la ley– y pese a que los recursos disponibles no cayeron, bien podría plantearse que hubiera sido más conveniente mantener el copago e incrementar las subvenciones, otorgando más dinero para la educación y reforzar, en paralelo, mecanismos que permitieran mejorar la inclusión, tal como se discutiría a continuación.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La eliminación gradual del financiamiento compartido, esto es, la posibilidad de que los establecimientos educativos cobren a sus estudiantes un copago por encima de la subvención de escolaridad que les entrega el Estado, se basó en la idea de que éste constituía una limitante para la elección de las familias que no podían costearlo. Así, el objetivo detrás de esta medida fue reducir las barreras económicas para el acceso a los diversos establecimientos del sistema y, de ese modo, reducir la segregación socioeconómica en éste. Los antecedentes y la evidencia analizada en el presente estudio indican que luego de 7 años de aplicación de la ley, dicho propósito no se ha cumplido.

En primer lugar, al calcular el porcentaje de alumnos prioritarios que accede a cada tipo de establecimiento,

se encuentra que no ha habido un alza a medida que los colegios fueron abandonando el copago. Y, segundo, basándose en dos indicadores de segregación que se construyen a partir de concepciones distintas de ésta -por un lado, el índice de Duncan y, por el otro, el índice de la OCDE-, encontramos que tanto a nivel agregado, como en los establecimientos que abandonaron el copago, no se produjo una caída en la segregación socioeconómica. Estos resultados refuerzan, en primer lugar, la idea de que el copago no pareciera haber sido la causa de la segregación, o no al menos los copagos que se cobraban con mayor frecuencia. De este modo, toma fuerza la idea de que ésta proviene más bien de la demanda, es decir, desde la segregación residencial o bien desde la elección de las familias quienes, pese a incrementarse la oferta gratuita, no han modificado

significativamente su distribución entre los distintos establecimientos. Asimismo, estos resultados contribuyen a desmentir los prejuicios que se difundieron cuando se tramitó esta ley por las propias autoridades, en cuanto a que los establecimientos educativos tenían un afán de discriminar a sus estudiantes de forma deliberada y que ello constituía la causa de la segregación.

En lo relativo a la implementación de la ley, los datos muestran que ésta ha avanzado gradualmente, acorde a lo esperado, y que a la fecha un 35% de los colegios que tenía financiamiento compartido en 2015 sigue suscrito a éste. Los que realizaban los cobros más bajos fueron abandonándolos más rápido, posiblemente debido a que el nuevo aporte por gratuidad y el alza en la SEP permitieron compensar la menor recaudación por dicho concepto. Los de copagos más altos, en cambio, fueron renunciando más lentamente a ellos e incluso hay una proporción significativa no sólo que lo ha mantenido (al menos hasta 2022), sino que además durante este período dejó de ser subvencionado y se convirtió a particular pagado (o bien cerró), en lo que parece ser un efecto no deseado –aunque advertido– de esta ley. Entre los colegios dentro del tramo más alto de copago, 70% sigue con financiamiento compartido y 25% abandonó la subvención, volviéndose de ese modo una alternativa todavía menos accesible para las familias y amenazando el objetivo de mayor inclusión.

Por último, los datos sugieren que los mecanismos contemplados para acelerar el término del copago, en particular las mejoras a la SEP, podrían estar siendo insuficientes para incentivar a los colegios de copagos más altos a hacerlo, lo que podría indicar defectos de esta política que, considerando su importante potencial para mejorar la inclusión de alumnos prioritarios, ameritan ser atendidos. En efecto, a la fecha hay un 24% de colegios que sigue sin suscribir a la SEP, por-

centaje que se eleva a 81% en el caso de los colegios que inicialmente realizaban cobros más altos.

Sobre la base de los resultados obtenidos en el presente estudio y las conclusiones que se siguen de ellos, es posible realizar algunas recomendaciones generales de política pública. La evidencia presentada indica que el financiamiento compartido no es la causa de la segregación socioeconómica del sistema escolar, por lo que, si la reducción de ésta es un objetivo, es importante avanzar en la identificación y atención de sus verdaderas causas. Si nos atenemos a los estudios que apuntan a elementos relativos a la demanda, es decir, a la elección por parte de las familias, entonces una primera recomendación dice relación con avanzar en la entrega de mayor y mejor información para la toma de decisiones, tanto sobre las características y la calidad de los colegios –en el sentido amplio de la palabra–, como informar a las familias más vulnerables sobre la posibilidad que poseen de acceder de manera gratuita a colegios con copago en virtud de la SEP.

En la misma línea, una segunda recomendación dice relación con la búsqueda de espacios para reformar la SEP, de manera de hacerla más atractiva para los colegios, favorecer su adscripción y extender su potencial en aumentar la integración socioeconómica, en especial hacia colegios de copagos altos. Por ejemplo, existe un proyecto de ley presentado el año 2019¹⁶ que tiene como propósito la modernización de esta subvención, extendiendo de manera automática su aplicación a todos los colegios y reduciendo la burocracia asociada a su rendición de cuentas. La existencia de evidencia de que las restricciones al uso de los recursos SEP dificultan su aprovechamiento (BID 2018), así como de los problemas derivados de la excesiva rigidez de los Planes de Mejoramiento Educativo (Irrázaval et al. 2012) sugieren que éste puede ser un buen pun-

16. Boletín N°12979-04, que fue aprobado en general en mayo de 2021, pero su tramitación se vio suspendida a partir de marzo de 2022, con el cambio de gobierno, para retomarse transitoriamente en mayo de 2023.

to de partida para avanzar en la dirección correcta.

Por último, en lo relativo a la disponibilidad de recursos, como recomendación general es posible plantear la necesidad de no restringir de antemano la obtención de recursos desde fuentes distintas a la subvención estatal. En la medida que existan mecanismos que

permitan la inclusión de estudiantes sin capacidad de pago en colegios con financiamiento compartido, la existencia de éste no debiera concebirse como un problema. En cambio, el foco de la discusión pública debiera estar en cómo facilitar que las escuelas puedan disponer de sus recursos de manera flexible, cubriendo sus necesidades de manera oportuna y eficaz.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen, R. y A. Vignoles. (2007). *What should an index of school segregation measure?* Oxford Review of Education, 33(5), pp.643-668.
- Arteaga, F., V. Paredes y R. Paredes. (2014). *School segregation in Chile: residence, co-payment, or preferences.* Documento de Trabajo, Departamento de Ingeniería Industrial, PUC.
- Arzola, M. P. y R. Troncoso (2013). *Indicadores de inclusión socioeconómica del sistema escolar chileno.* Serie Informe Social N°141, Instituto Libertad y Desarrollo.
- BID (2018). *Financiamiento de la educación en Chile.* Informe Final.
- Irrázaval, I., R. Paredes, M. Murray, G. Gutiérrez, F. Bogolasky y C. Contreras. (2012). *Evaluación de los primeros años de Implementación del Programa de Subvención Escolar Preferencial.* Informe Final. Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Cutler, D. y E. Glaeser. (1997). *Are ghettos good or bad?* Quarterly Journal of Economics, 112, 827-872.
- Duncan, O. y B. Duncan. (1955). *A methodological analysis of segregation indexes.* American Sociological Review, 20(2), 210-217.
- Elacqua, G., M. Schneider y J. Buckley. (2006). *School choice in Chile: is it class or the classroom?* Journal of Policy Analysis and Management, 25, 577-601.
- Elacqua, G. (2010). *The impact of school choice and public policy on segregation: evidence from Chile.* International Journal of Education Development, 32(3), 444-453.

- Elacqua, G. y M. Kutscher. (2023). *Navigating centralized admissions: the role of parental preferences in school segregation in Chile*. Working Paper N° IDB-WP-01564, Inter-American Development Bank.
- Gallego, F. y A. Hernando. (2008). *On the determinants and implications of school choice: semi-structural stimulations for Chile*. Journal of LACEA Economía, LACEA - Latin American and Caribbean Economic Association.
- Gallego, F. y A. Hernando (2009). *School choice in Chile: looking at the demand side*. Documento de Trabajo IE-PUC, 356.
- Gorard, S. y C. Taylor. (2002). *What is segregation? a comparison of measures in terms of strong and weak compositional invariance*. Sociology 36: 875-895.
- Gorard, S. (2007). *What does an index of school segregation measures? A commentary on Allen and Vignoles*. Oxford Review of Education, 33(5), 669-677.
- Comisión Todos al Aula (2018). *Informe Final*. Ministerio de Educación, Chile.
- Jargowsky, P. A. (1996). *Take the money and run: economic segregation in U.S. metropolitan areas*. American Sociological Review, 61(6), 984-98.
- Kutscher, M. (2014). *Financiamiento compartido y su efecto en diferentes indicadores de calidad educativa*. Documentos de Trabajo CLAPES UC, 9.
- Massey, D. y K. Denton. (1988). *The dimensions of residential segregation*. Social Forces 67, 281-315.
- Mensaje de la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado, N° 131.362, de 19 de mayo de 2014 (Boletín 9366-04).
- Mizala, A. y F. Torche. (2010). *Bringing the schools back in: the stratification of educational achievement in the Chilean voucher system*. International Journal of Educational Development.
- OECD (2011). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris, p. 460.
- Orfield, G. (2001). *Schools more separate: consequences of a decade of resegregation*. The Civil Rights Project, Harvard University.
- Reardon, S. F. (2011). *Measures of income segregation*. Stanford Center of Poverty and Inequality.
- Ugarte, G. (2012). *Medidas de segregación escolar: discusión para el caso chileno*. Centro de Estudios MINE-DUC, Serie Evidencias, 12.
- Valenzuela, J.P., Bellei, C. y D. De los Ríos. (2006). *Evolución de la segregación socioeconómica de los estudiantes chilenos y su relación con el financiamiento compartido*. Programa de Investigación en Educación, Universidad de Chile.
- Valenzuela, J.P., Bellei, C. y D. De los Ríos. (2013). *Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile*. Journal of Education Policy, Routledge.
- Volante, P., R. Paredes, R. Zubizarreta y M. Opazo. (2013). *Financiamiento compartido en la educación subvencionada chilena*. En "Propuestas para Chile 2013", Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Zoloth, B. (1976). *Alternative measures of school segregation*. Land Economics, University of Wisconsin Press, vol. 52(3), pages 278-298.

7. ANEXOS

Anexo 1. Índice de Duncan

El índice de disimilitud se basa en una división binaria de los estudiantes. Llamando P_k al número de alumnos prioritarios en el colegio k , R_k al número de alumnos no prioritarios en el colegio k , P al total de alumnos prioritarios en el sistema y R al total de alumnos no prioritarios en el sistema, el índice de disimilitud corresponde a:

$$D = \frac{1}{2} \sum_k \left| \frac{P_k}{P} - \frac{R_k}{R} \right|$$

El valor de D se interpreta como la proporción de alumnos de un tipo que habría que reubicar para tener la misma proporción de alumnos de cada tipo en cada colegio.

Para descomponer este índice según la contribución marginal de cada tipo de colegio en la segregación, podemos separar esta sumatoria por tipo de colegio (suponiendo tres tipos de colegio):

$$D = \frac{1}{2} \sum_{k \in \text{Tipo1}} \left| \frac{P_k}{P} - \frac{R_k}{R} \right| + \frac{1}{2} \sum_{k \in \text{Tipo2}} \left| \frac{P_k}{P} - \frac{R_k}{R} \right| + \frac{1}{2} \sum_{k \in \text{Tipo3}} \left| \frac{P_k}{P} - \frac{R_k}{R} \right|$$

Luego, definimos:

$$D_q = \frac{1}{2} \sum_{k \in \text{Tipo}q} \left| \frac{P_k}{P} - \frac{R_k}{R} \right|$$

Que corresponde al aporte total de los colegios de tipo q al valor del índice, tal que:

$$D = D_1 + D_2 + D_3$$

Sin embargo, cada D_q va a estar influida no solo por el nivel de segregación en cada tipo de colegio, sino también por el número de alumnos que hay en cada tipo de colegio. Es decir, si en el colegio de tipo q hay pocos alumnos, el valor de D_q va a atender a ser bajo, aun cuando sean colegios muy segregados.

Para corregir este problema de escala podemos llamar N al total de alumnos en el sistema, tal que $N = P + R$, y definimos N_q como el total de alumnos en los colegios tipo q . Además, definimos el índice de disimilitud normalizado para el tipo de colegio q :

Como $D_q N$ corresponde al número de alumnos de cada tipo que habría que reubicar de los colegios tipo q , el valor de D_q^N se interpreta como la proporción de alumnos que habría que reubicar de los colegios tipo q , por lo que representa la contribución marginal de este tipo de colegio al valor del índice. De este modo, podemos descomponer el índice D de la siguiente forma:

$$D = D_1 \frac{N}{N_1} \frac{N_1}{N} + D_2 \frac{N}{N_2} \frac{N_2}{N} + D_3 \frac{N}{N_3} \frac{N_3}{N} = D_1^N \alpha_1 + D_2^N \alpha_2 + D_3^N \alpha_3$$

Donde a_q es la proporción de alumnos en los colegios de tipo q .

Anexo 2. Índice de la OCDE

Para una medida de nivel socioeconómico y, este índice de segregación para el total del sistema viene dado por:

$$I = \frac{\text{VarianzaWithin}}{\text{VarianzaTotal}} = \frac{\sum_k \sum_i (y_{ik} - \bar{y}_k)^2}{\sum_k \sum_i (y_{ik} - \bar{y}_{..})^2}$$

donde i indica el alumno y k el colegio, además podemos llamar K al número de colegios. Además, la varianza *within* considera los desvíos de la variable y alrededor de la media de cada colegio, mientras que la varianza total considera las desviaciones respecto al valor medio de y en el total de la muestra.

Para descomponer el índice según la contribución marginal de cada tipo de colegio, nótese que la suma del numerador puede separarse por tipo de colegio (supongamos tres tipos):

$$I = \frac{\sum_k \sum_i (y_{ik} - \bar{y}_k)^2}{\sum_k \sum_i (y_{ik} - \bar{y}_{..})^2} = \frac{\sum_{k \in \text{Tipo1}} \sum_i (y_{ik} - \bar{y}_k)^2 + \sum_{k \in \text{Tipo2}} \sum_i (y_{ik} - \bar{y}_k)^2 + \sum_{k \in \text{Tipo3}} \sum_i (y_{ik} - \bar{y}_k)^2}{\sum_k \sum_i (y_{ik} - \bar{y}_{..})^2}$$

donde N es el total de alumnos y N_q es el número de alumnos en los colegios de tipo q . Nótese que el tamaño de cada término del numerador depende no sólo del tamaño de las desviaciones, sino también del número de alumnos que haya en cada tipo de colegio. Para corregir ese factor de escala, podemos multiplicar y dividir cada término del lado derecho por $N^x N_q$ y separar la suma para obtener:

$$I = \frac{\left(\frac{\sum_{k \in \text{Tipo1}} \sum_i (y_{ik} - \bar{y}_k)^2}{N_1} \right) \frac{N_1}{N}}{\left(\frac{\sum_k \sum_i (y_{ik} - \bar{y}_{..})^2}{N} \right)} + \frac{\left(\frac{\sum_{k \in \text{Tipo2}} \sum_i (y_{ik} - \bar{y}_k)^2}{N_2} \right) \frac{N_2}{N}}{\left(\frac{\sum_k \sum_i (y_{ik} - \bar{y}_{..})^2}{N} \right)} + \frac{\left(\frac{\sum_{k \in \text{Tipo3}} \sum_i (y_{ik} - \bar{y}_k)^2}{N_3} \right) \frac{N_3}{N}}{\left(\frac{\sum_k \sum_i (y_{ik} - \bar{y}_{..})^2}{N} \right)}$$

Nótese que esto corresponde a:

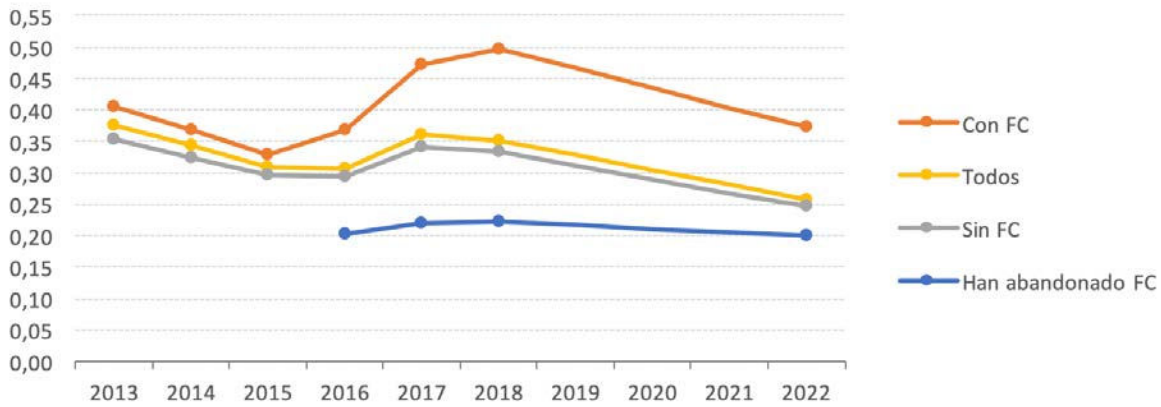
$$I = \frac{\text{VarianzaWithin}_1}{\text{VarianzaTotal}} \alpha_1 + \frac{\text{VarianzaWithin}_2}{\text{VarianzaTotal}} \alpha_2 + \frac{\text{VarianzaWithin}_3}{\text{VarianzaTotal}} \alpha_3$$

donde VarianzaWithin_q corresponde a la varianza *within* de los colegios de tipo q , y α_q a la proporción de alumnos en los colegios de tipo q . De esta manera podemos descomponer el índice de la siguiente manera:

$$I = I_1 \alpha_1 + I_2 \alpha_2 + I_3 \alpha_3$$

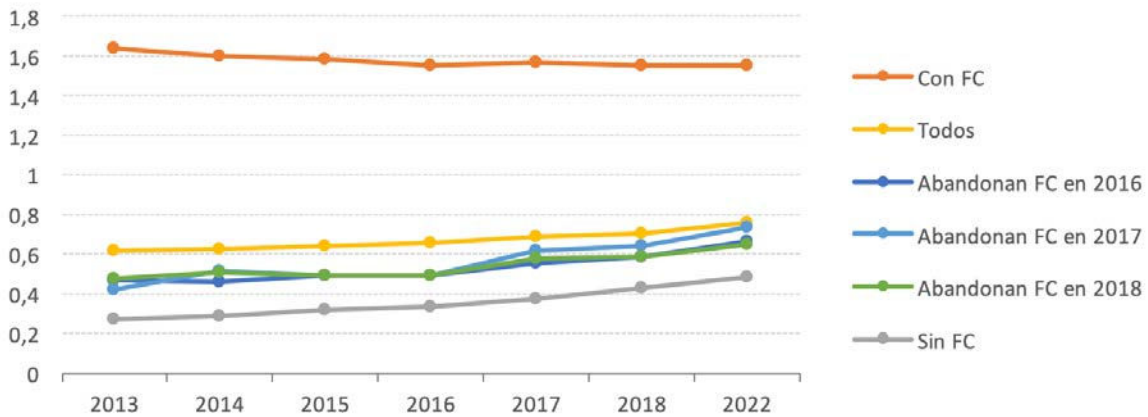
donde I_q representa la contribución marginal al valor del índice de los colegios de tipo q .

Anexo 3. Índice de Duncan para alumnos de 4° básico, años 2013 a 2022



Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC y de la Agencia de la Calidad.

Anexo 4. Índice de la OCDE, por año en que el colegio abandona el copago, años 2013 a 2022



Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC y de la Agencia de la Calidad.