

TÉRMINO DEL COPAGO EN COLEGIOS: EFECTO NULO SOBRE LA SEGREGACIÓN ESCOLAR

- La eliminación gradual del financiamiento compartido se basó en la idea de que éste limitaba la elección de las familias y tuvo por objeto reducir la segregación socioeconómica en el sistema escolar. La evidencia analizada en el presente estudio indica que luego de 8 años, dicho propósito no se ha cumplido.
- Por un lado, no se registra un mayor acceso de estudiantes prioritarios en colegios que se volvieron gratuitos. Y, por el otro, el término del copago no ha contribuido con una caída en la segregación medida a través de dos índices diferentes, el de Duncan y el de la OCDE.
- Los resultados expuestos refuerzan la idea de que el copago no parece haber sido la causa de la segregación, tal como se argumentó al tramitarse esta política, y que, en cambio, ésta provendría más bien de la demanda. De esta manera, algunas de las desventajas de haber eliminado el copago -el traspaso de colegios de copagos altos a particular pagado y la pérdida de los recursos aportados por las familias- no estarían siendo compensados.

Uno de los cambios que introdujo la Ley 20.845 de 2015 -conocida como de inclusión- fue la eliminación gradual del financiamiento compartido, esto es, la opción de que los establecimientos cobren a parte de sus estudiantes un copago por sobre la subvención de escolaridad que entrega el Estado. La principal justificación para esta medida fue la idea de que éste constituía una limitante para la elección de las familias que no podían costearlo. Así también, se planteó que los colegios recurrían al financiamiento compartido como una forma de excluir a las familias de menores ingresos para así inflar artificialmente su desempeño, y que éstas, a su vez, basaban sus decisiones en motivos clasistas¹. Con ese diagnóstico instalado, y pese a que en ese momento se disponía de pocos estudios que respaldaran dicha tesis², el término

¹ Ver: <https://www.latercera.com/noticia/ministro-eyzaguirre-cuestiona-capacidad-de-familias-para-elegir-colegios/#>.

² Entre los trabajos más citados al respecto están 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, la que asocian entre otros a la existencia del financiamiento compartido. Otros estudios, no obstante, sugerían que ésta se explica 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

del copago tuvo el objetivo de disminuir la segregación socioeconómica en el sistema escolar³.

AVANCES EN LA APLICACIÓN DE LA LEY: 34% DE LOS COLEGIOS MANTIENE EL COPAGO

El año 2015 -antes de aplicarse la ley- había 2.154 colegios con financiamiento compartido, 97% eran particulares subvencionados y los restantes eran municipales. El valor promedio mensual del financiamiento compartido era de alrededor de \$20.500 y se calcula que la mitad cobraba menos de \$11 mil mensuales y casi 7 de cada 10 cobraba menos de \$22 mil⁴.

A partir de 2016, con la entrada en vigencia de la ley, dichas cifras fueron cambiando, aunque gradualmente, tal como ésta estipula, de manera que el copago aún no se extingue y probablemente pasarán algunos años antes de que ello ocurra. En la Tabla N°1 se presenta la distribución de colegios con copago en 2015 según si lo abandonaron -y el año que lo hicieron-, si lo mantuvieron posterior a 2023 o si es que cerraron o pasaron a ser pagados. Así también, se presenta el copago promedio que cobraban los colegios de cada uno de estos grupos.

34% DE LOS COLEGIOS QUE TENÍA COPAGO EN 2015, LO MANTIENE AÚN EN 2023

Tabla N°1. Colegios con copago en 2015 por año en que lo abandonaron y monto promedio

Año en que abandonaron el copago	Número de colegios	% de colegios	Copago promedio
2016	639	30%	\$5.717
2017	101	5%	\$8.608
2018	145	7%	\$8.334
2019	61	3%	\$8.867
2020	45	2%	\$13.775
2021	99	5%	\$23.160
2022	34	2%	\$20.893
2023	23	1%	\$18.918
Mantienen copago	725	34%	\$34.912
Cerraron / Pasaron a Pagado	282	13%	\$30.377
Total	2.154	100%	\$20.523

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

et al. 2014, Kutscher 2014). Esta última hipótesis ha sido refrendada por estudios posteriores a partir del Sistema de Admisión Escolar (Elacqua y Kutscher 2023).

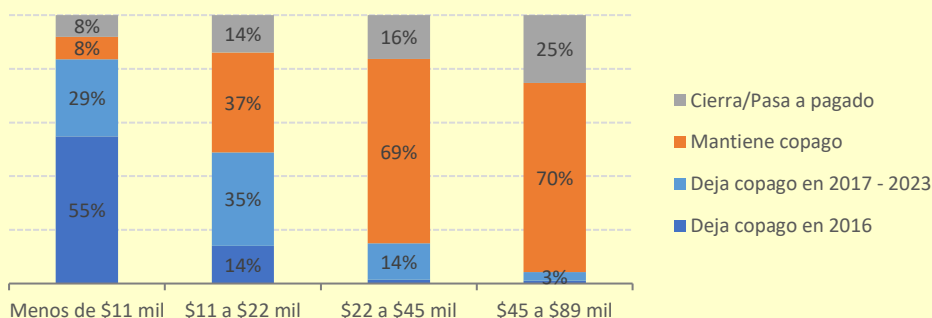
³ En el Mensaje N° 131.362 se indica que: “Esta política [el copago] ha generado uno de los sistemas más segregados del mundo (...). Por lo anterior, es que resulta urgente acabar con dicha política y avanzar gradualmente hacia la gratuidad e inclusión en todo el sistema educativo obligatorio” (p. 7).

⁴ 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.

De estos datos, llaman la atención tres cosas. Primero, que el término del copago ha sido progresivo y que, si bien un 30% de los colegios suprimieron sus cobros en 2016, 34% todavía no renunciaba a ellos en 2023. Segundo, que los establecimientos que primero abandonaron el copago son los que tenían, en promedio, mensualidades menores, mientras que los que más han tardado son los que realizaban cobros más altos. Esto es coherente con la gradualidad que establece la ley y con el reemplazo que hizo el Estado de los recursos que anteriormente ponían las familias a través de un alza en las subvenciones⁵. Tercero, los datos muestran que 13% del total de colegios con financiamiento compartido en 2015 cerró o bien se convirtió a particular pagado tras la implementación de la ley, privando o haciendo su acceso muy costoso para numerosas familias.

COLEGIOS CON COBROS MÁS ALTOS: 70% LOS MANTIENE Y 25% CERRÓ O PASÓ A PAGADO

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



Fuente: elaboración propia a partir de bases de datos del MINEDUC. *Tramos 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 en 2023 y distinguiendo además por el monto de la mensualidad promedio según cuatro tramos. Aquí se ve nuevamente 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, entre los colegios con cobros superiores a \$45 mil, el porcentaje que mantuvo el copago es del 70% y aquellos que cerraron o se convirtieron a pagado, renunciando a la posibilidad de recibir alumnos en virtud de la subvención del Estado, alcanzaron un sorprendente 25%.

⁵ Se creó el Aporte por Gratuidad para colegios gratuitos, se aumentó el valor de la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y se creó una nueva modalidad dirigida a alumnos de los deciles 5° a 8° (preferentes).

¿CUÁL HA SIDO EL EFECTO DEL TÉRMINO DEL COPAGO SOBRE LA SEGREGACIÓN?

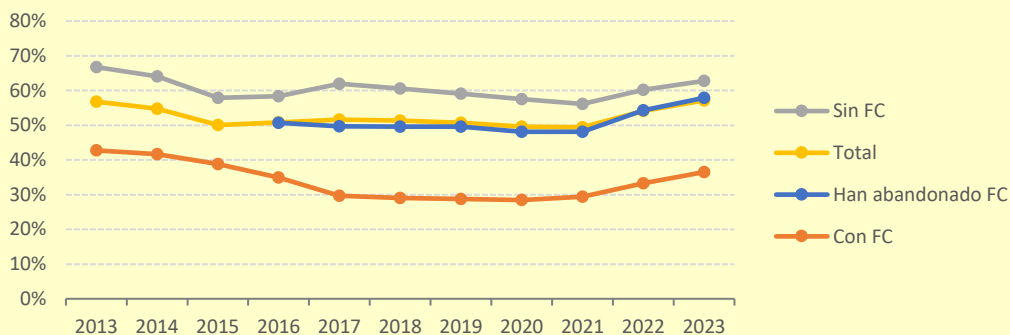
Como se explicó, el término del copago tuvo como propósito reducir la segregación socioeconómica en el sistema escolar. No obstante, tras 8 años de aplicación de la ley que introdujo su término, distintos indicadores sugieren que dicho objetivo no se ha cumplido.

1. Proporción de alumnos prioritarios

Los alumnos prioritarios son aquellos que se estima 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). Dado que la identificación de estos es exógena a la decisión de eliminar el copago, se utiliza para identificar a los estudiantes de bajos recursos que se buscó integrar con mayor equidad dentro del sistema.

NO SE REGISTRA UN ALZA EN LA PROPORCIÓN DE PRIORITARIOS CON EL FIN DEL COPAGO

Gráfico N°2. Proporción de alumnos prioritarios por tipo de colegio, años 2013 – 2023



Fuente: Arzola y Troncoso (2024).

En el Gráfico N°2 se presenta la evolución de la proporción de alumnos prioritarios respecto al total de la matrícula del sector que recibe financiamiento estatal en los años 2013 a 2023, 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 2023 (“con FC”).

Aquí se observa que a partir de 2015 la evolución en la proporción de estudiantes prioritarios exhibe una trayectoria similar, tanto en los colegios sin copago previo a la ley, como en aquellos que fueron renunciando a éste. Así también, se verifica que los

establecimientos que persistieron con sus cobros cada año fueron reduciendo su proporción de prioritarios hasta 2017, para luego mantenerla y, en línea con la tendencia general, aumentarla a partir de 2022. De este modo, no es posible sugerir que el abandono del copago haya ido aparejado de un alza en el acceso de estudiantes prioritarios a establecimientos que previamente tenían financiamiento compartido, en lo que se supuso constituía la principal barrera a la elección.

2. Segregación socioeconómica

En lo relativo a la segregación, hay distintas formas de medirla. A continuación, se presentan dos indicadores alternativos calculados en Arzola y Troncoso (2024)⁶. El primero es el índice de Disimilitud de Duncan, ampliamente utilizado en la literatura sobre esta materia debido a su simpleza, pues se interpreta como el porcentaje de alumnos vulnerables que debiera moverse entre colegios para lograr una distribución igual en el área analizada. Para ello se debe separar a la población estudiantil en dos grupos, en este caso, si el alumno es clasificado como prioritario por el MINEDUC⁷. Este índice toma valores entre 0 y 1, que representan nula o completa segregación.

En el Gráfico N°3 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. Aquí se observa, primero, que la segregación a nivel del sistema escolar total (línea amarilla) iba cayendo hasta 2015, para luego saltar en 2017 tras la entrada en vigencia de la ley, estabilizándose hacia 2023 en alrededor de 0,3, magnitud similar a la de 2015, es decir, previo a la reforma. 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 establecimientos que fueron abandonando el financiamiento compartido durante el período (línea azul), aunque estos en un nivel de segregación mucho más bajo y levemente al alza.

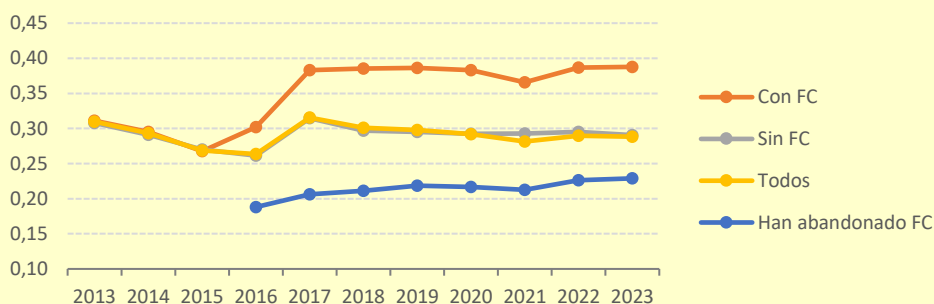
En contraste, los establecimientos con copago hasta 2023 (línea naranja) exhiben una divergencia del total del sistema escolar en los dos primeros años de aplicación de la ley, mientras que luego siguieron una trayectoria similar a éste, manteniéndose sistemáticamente en un nivel muy por sobre el total. Si bien ese tipo de establecimientos exhibía mayores niveles de segregación hacia 2015, ésta venía

⁶ Arzola, M. P. y Troncoso, R. (2024). *El mito del fin del copago: datos indican que éste no redujo la segregación socioeconómica*. Serie Informe Social N°204, Libertad y Desarrollo.

⁷ 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.

cayendo y acercándose al promedio, mientras que en 2016 y 2017 -los dos primeros años de la ley- exhibe un alza considerable que los aleja muy por encima del resto. Ello probablemente se explica porque los colegios que siguen cobrando copago concentraron a los alumnos de mayor nivel socioeconómico.

NO SE OBSERVA UNA CAÍDA EN LA SEGREGACIÓN TRAS EL FIN DEL COPAGO
Gráfico N°3. Índice de Duncan*, total y descomposición por tipo de colegio, años 2013 a 2023



Fuente: Arzola y Troncoso (2024). *Corresponde al índice escalado, ver explicación en fuente.

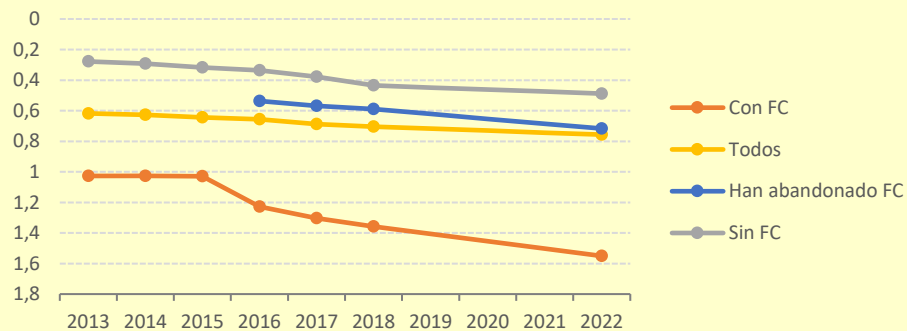
El índice de Duncan, al basarse en una división de la población en sólo dos grupos, omite información importante respecto a la diversidad socioeconómica dentro de los colegios y del sistema escolar, esto es, justamente lo que se está buscando analizar. Es por ello que, para complementar sus resultados, a continuación, se presenta un segundo índice de segregación que se denomina índice OCDE, pues fue propuesto por este organismo (OCDE 2011). A diferencia del anterior, éste se construye con una medida continua de nivel socioeconómico, en este caso el ingreso⁸ y consiste en la división de la varianza del ingreso de las familias al interior del colegio -conocida como varianza *within*- y la varianza total 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. A diferencia del índice de Duncan, el de la OCDE refleja una menor segregación mientras mayor es su valor.

En el Gráfico N°4 se presenta la evolución de este índice. Aquí se encuentra, primero, que la segregación del sistema escolar (línea amarilla) fue cayendo durante todo el período -es decir, la distribución de la diversidad de sus alumnos fue creciendo-, sin

⁸ 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. En este caso, se utilizan los ingresos del hogar 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-.

que se aprecie un cambio de tendencia tras la implementación de la ley. Segundo, 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 esto es que en ellos se concentran mayoritariamente alumnos de bajo nivel socioeconómico, versus aquellos donde conviven familias que pagan un copago con otras que acceden de manera gratuita (ya sea por pertenecer al 15% becado, según estipula la ley sobre el financiamiento compartido, o bien porque están exentos al ser beneficiarios de la SEP). Así también, se ve que la segregación en ellos fue cayendo, sin que sea posible atribuir aquello a la aplicación de la ley.

NO SE OBSERVA UN CAMBIO EN LA TENDENCIA ATRIBUIBLE AL FIN DEL COPAGO
Gráfico N°4. Índice de la OCDE*, total y descomposición por tipo de colegio, años 2013 a 2022



Fuente: adaptado de Arzola y Troncoso (2023). *Para facilitar la interpretación de los resultados, los valores del eje vertical fueron invertidos.

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 y que, de hecho, ésta experimentó una disminución significativa en 2016 cuando entra en vigencia la ley que puso término gradual al copago. Esto podría deberse a los colegios de alto copago que fueron abandonando este grupo, pues se convirtieron en particular pagado, así como también, por la salida de los establecimientos que fueron renunciando al copago -los que van pasando a formar parte de la línea azul-, que en su mayoría tenían cobros bajos y, probablemente, una composición menos diversa. En efecto, según este índice se trata de colegios algo más segregados que el promedio y que registran una trayectoria parecida al total del sistema.

Con todo, lo que estos datos indican es que, pese a usar distintas definiciones de segregación, 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 en los colegios que cesaron en sus cobros-.

CONCLUSIONES

La eliminación gradual del financiamiento compartido se basó en la idea de que éste constituía una limitante para la elección de las familias que no podían costearlo y tuvo por objeto reducir la segregación socioeconómica en el sistema escolar. Los antecedentes y la evidencia analizada en el presente estudio indican que luego de 8 años de aplicación de dicha ley, dicho propósito no se ha cumplido.

Los resultados expuestos refuerzan la idea de que el copago no parece haber sido la causa de la segregación, o no al menos los copagos que se cobraban con mayor frecuencia y que, en cambio, ésta provendría 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 tipos de colegio. Asimismo, estos resultados contribuyen a desmentir los prejuicios que se plantearon 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.

De esta manera, algunas de las desventajas de haber eliminado el copago –el traspaso de colegios de copagos altos a particular pagado, reduciendo ahora sí las alternativas para las familias, y la pérdida de los recursos aportados por ellas- no estarían siendo compensados.