

# PROPUESTAS PARA LA EDUCACIÓN ESCOLAR A DIEZ AÑOS DE LA REFORMA<sup>1</sup>

- La Ley de Inclusión incumplió sus objetivos e introdujo nuevos desafíos para los equipos directivos, distrayéndolos de su labor pedagógica. Hoy debemos enmendar los problemas de esta reforma y permitir a los colegios centrarse en el mejoramiento de los aprendizajes.
- Primero, proponemos revisar la normativa vigente y establecer un marco de incentivos que promueva la mejora, eliminando barreras a la entrada de nuevos colegios, fortaleciendo la autonomía y tomando las medidas contempladas frente al bajo desempeño.
- Segundo, extendiendo y flexibilizando la SEP, introduciendo un nuevo escalón para focalizar los recursos en los estudiantes más vulnerables entre los prioritarios.
- Y, tercero, mejorando el proceso de admisión, otorgando flexibilidad y facultades a los propios colegios y permitiendo tanto la selección académica como por proyecto educativo.

A fines de mayo se cumplieron diez años desde la promulgación de la reforma educacional que impulsó la ex Presidenta Michelle Bachelet a través de la llamada Ley de Inclusión Escolar (Ley N°20.845). Esta iniciativa, que estableció la prohibición del lucro, la selección y el financiamiento compartido (copago) en establecimientos financiados por el Estado, tuvo como objetivo equiparar el acceso a una educación de calidad y acabar con la segregación socioeconómica del sistema escolar. Transcurrido este periodo, sin embargo, la evidencia acumulada indica que esta no solo incumplió esos propósitos, sino que además introdujo nuevos desafíos a los equipos directivos, debilitando a su vez las herramientas para enfrentarlos y distrayéndolos de su labor pedagógica. En el presente documento reflexionamos al respecto y realizamos tres propuestas que permitirían enmendar las dificultades que trajo esta reforma, permitiendo a los equipos escolares enfocarse en lo importante: el aprendizaje y bienestar de sus estudiantes.

## **PREMISAS EQUIVOCADAS, OBJETIVOS INCUMPLIDOS**

Tal como se desprende de declaraciones de autoridades de la época, así como del mensaje que dio origen a la Ley de Inclusión<sup>2</sup>, esta respondió a una serie de premisas.

<sup>1</sup> En este informe se entregan propuestas concretas en la materia, buscando ser un aporte en la elaboración de contenidos de las distintas candidaturas presidenciales.

<sup>2</sup> Mensaje N°131-362 de 2014.

Ellas, no obstante, adolecieron de imprecisiones severas, tanto por falta de sustento en la evidencia y en la experiencia de los colegios, como por la omisión de otros aspectos que resultaban fundamentales de considerar. De este modo, a nadie debiera extrañar que, luego de diez años, la Ley de Inclusión incumpliera sus objetivos. A continuación, revisamos lo que ha ocurrido en cada uno de sus ejes.

### 1) Término del financiamiento compartido.

En lo relativo al financiamiento compartido, la tesis que se manejó durante la discusión de la ley fue que este segregaba a las familias en función de su capacidad de pago y que su eliminación permitiría equiparar el acceso a una educación de calidad. Dicho planteamiento, no obstante, ignoró la existencia de mecanismos que ya permitían eximir de pago a las familias más desaventajadas<sup>3</sup>, así como también de otras variables clave para explicar los niveles de segregación del sistema escolar<sup>4</sup>.

Luego de casi 10 años, Arzola y Troncoso (2024) encuentran que el fin del copago no favoreció un mayor acceso de estudiantes de menores ingresos a colegios que previamente cobraban y que tampoco redujo la segregación socioeconómica, ni a nivel agregado ni entre los colegios que fueron cesando en sus cobros. Así también, a raíz de la nueva ley, hasta el año 2023 un 53% de los colegios que cobraba copago en 2015 lo había abandonado, no obstante, un 13% cerró o pasó a particular pagado, volviéndose -ahora sí- inalcanzable para muchas familias.

Aunque el término del financiamiento no ha implicado una merma de recursos para el sistema -en la medida que se ha ido sustituyendo por un alza en la Subvención Escolar Preferencial y la creación de un Aporte por Gratuidad-, sí ha significado la eliminación de una fuente adicional de ingresos para los colegios, que en 2023 podría haber representado cerca de US\$200 millones provenientes de las familias. Esta situación adquiere especial relevancia si se considera que el gasto por alumno en Chile sigue estando muy por debajo del promedio de la OCDE<sup>5</sup>. Además, se suma el desafío de atender las crecientes demandas en materia de inclusión -establecidas por la misma ley-, así como la mayor incidencia de problemáticas sociales que se han

---

<sup>3</sup> En efecto, los colegios que cobran un copago tienen por ley la obligación de becar al 15% de sus estudiantes más vulnerables, mientras que la Subvención Escolar Preferencial (SEP) exige otorgar gratuidad a los alumnos calificados como prioritarios -entre el 50% y 60% de quienes asisten al sector subvencionado-.

<sup>4</sup> Para profundizar sobre este tema, ver: [Arzola y Troncoso \(2024\)](#).

<sup>5</sup> Según el informe *Education at a Glance* (2024), el gasto anual por alumno en Chile es de US\$6.347 en educación básica y US\$6.143 en enseñanza media, cifras considerablemente inferiores a los promedios de la OCDE, que alcanzan US\$9.923 y US\$11.400, respectivamente.

intensificado recientemente y que recaen sobre los equipos escolares, quienes requieren mayores recursos para enfrentarlas adecuadamente.

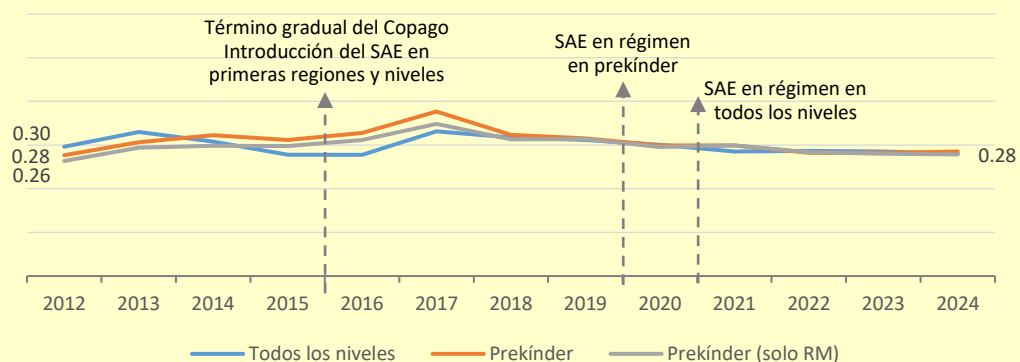
## 2) Fin de la selección y creación de un sistema centralizado de admisión.

Respecto a la selección, durante la tramitación de la ley se sostuvo que, al igual que el copago, esta agravaba la segregación socioeconómica, al otorgar discrecionalidad y posibilitar prácticas discriminatorias por parte de los colegios. Sin embargo, nunca se presentó evidencia de que éstas ocurriesen de forma generalizada y sistemática. Pese a ello, la reforma dispuso la creación de un sistema centralizado de admisión, el que impide toda forma de selección por parte de los colegios, inclusive la académica<sup>6</sup>.

Tras la introducción de este sistema, el SAE, no se ha cumplido con el propósito de reducir la segregación socioeconómica en el sistema escolar. Es decir, pese a haberse dado término a la selección -y a que la mayoría de los colegios que cobraban copago hoy no lo hacen-, los estudios disponibles no encuentran una caída de esta<sup>7</sup>. Esto se aprecia en el Gráfico N°1, donde se calcula el grado de segregación de los estudiantes prioritarios según la SEP (a través del Índice de Duncan), tanto para el total de los niveles, como para prekínder, curso en que casi la totalidad de las vacantes se llenan mediante el SAE y por lo tanto debería haber sido más impactado por este.

### A DIEZ AÑOS DE LA LEY DE INCLUSIÓN SE MANTIENEN LOS NIVELES DE SEGREGACIÓN

Gráfico N°1: Segregación socioeconómica en el sistema escolar\*, años 2012 – 2024.



Fuente: Arzola y Romero (2025). \*Medida a partir del Índice de Disimilitud de Duncan con estudiantes prioritarios (SEP), que toma el valor de 0 si la segregación es nula y 1 si es total.

<sup>6</sup> Si bien existe una excepción para liceos que acrediten ser de excelencia, los que pueden asignar un 30% de sus vacantes entre estudiantes provenientes del 20% superior de notas de su curso anterior y a través del mismo SAE, en la práctica solo es utilizada por 3 establecimientos.

<sup>7</sup> Ver: Kutscher et al. 2023, Elacqua y Kutscher 2023, Arzola y Troncoso 2024, Eyzaguirre et al. 2024.

Estos resultados ponen en duda las premisas sobre las cuales se gestó la Ley de Inclusión y sugieren que las causas de la segregación son mucho más complejas de lo que previeron sus autores. En efecto, tal como se hizo ver durante su tramitación, es posible que factores relacionados con la demanda, como la distribución territorial y las propias preferencias de las familias expliquen en gran medida la segmentación del sistema escolar. En esa línea, a partir de información del SAE, Elacqua y Kutscher (2023) encuentran diferencias entre las preferencias que manifiestan las familias de altos y bajos ingresos al postular a través de éste: mientras las primeras eligen colegios de mejor desempeño académico y son menos sensibles a la distancia de estos con el hogar, las segundas optan por colegios más cercanos y priorizan atributos como mejor ambiente escolar, una composición socioeconómica más similar a la suya y que tengan una orientación religiosa.

Además, al excluir a los colegios del proceso, el SAE limitó las atribuciones de los directores, que se ven impedidos de evaluar casos particulares o atender situaciones que requieren de una respuesta oportuna. Adicionalmente, suprimió espacios que permitían reconocer el mérito académico y fortalecer el vínculo de las familias con el proyecto educativo al que acceden sus hijos, y generó de forma abrupta nuevos desafíos para el manejo del aula, sin proveer los apoyos y herramientas adecuadas para abordarlos eficazmente.

### **3) Nueva regulación para impedir el lucro.**

El tercer eje de la Ley de Inclusión, la prohibición del lucro, respondió a la sospecha de que los sostenedores escolares desviaban recursos de la subvención para sus fines propios, lo que iba en desmedro de la calidad de sus establecimientos. De este modo, se prometió que su eliminación traería mejoras en calidad. Esta acusación, sin embargo, no fue comprobada y el supuesto lucro nunca pudo ser cuantificado. De hecho, la evidencia de la que se dispuso al momento de tramitar la ley fue la existencia de una alta heterogeneidad en los resultados de los colegios, independiente de su naturaleza jurídica, y que, por lo demás, los colegios organizados como sociedad con fines de lucro obtenía mejores resultados que los establecimientos municipales.

Pero, además, en el debate se pasó por alto lo costosa que podría llegar a ser la regulación asociada a impedir el lucro. Ésta contempló, entre otras cosas: nuevas restricciones relativas al uso de los recursos públicos, una rendición de gastos más burocrática, la obligación de que el sostenedor se constituya como una persona jurídica sin fines de lucro, que además sea dueño del inmueble en que funciona el

colegio –o en su defecto, lo arriende bajo los cánones que establece la ley<sup>8</sup>-, así como también la prohibición explícita de crear nuevos colegios subvencionados, excepto en los casos que tipifica la ley<sup>9</sup> y cuya evaluación queda al arbitrio de la autoridad regional de turno. Pero no solo esto, la desconfianza que instaló la Ley de Inclusión sobre los colegios dio inicio a una tendencia creciente a introducir exigencias y protocolos para abordar las diversas problemáticas sociales que -aunque tienen un origen anterior- se manifiestan en el espacio escolar, reduciendo con ello los espacios de decisión de los propios equipos y dilatando la resolución de conflictos.

De este modo, la pesada normativa creada, en lugar de acarrear mejores resultados educativos, derivó en una burocracia que sobrecarga a los directores, restringe su autonomía y les impide ejercer su rol como líderes pedagógicos. Asimismo, ha limitado la iniciativa privada en educación y frenado la creación de nuevos colegios y cupos<sup>10</sup>, en circunstancias que las familias se muestran disconformes con la calidad de la oferta existente<sup>11</sup>. En efecto, desde la entrada en vigor de la ley se redujo la entrada de nuevos colegios subvencionados; hasta antes de ésta, estos crecían a una tasa de 3,6% al año (entre 2004 y 2014), mientras que desde 2016 caen a una tasa de -1,2%. Esto, pese a tratarse de los colegios más demandados por las familias (7 de cada 10 postulantes los eligen en primera preferencia<sup>12</sup>).

### PROPUESTAS A DIEZ AÑOS DE LA LEY DE INCLUSIÓN

En definitiva, la Ley de Inclusión no cumplió con su promesa de mejorar la calidad y reducir la segregación socioeconómica en el sistema escolar. En cambio, introdujo una serie de restricciones y obligaciones que han implicado nuevos desafíos y exigencias a las escuelas, y que han demandado acciones, tiempo y recursos valiosos por parte de los equipos escolares, los que en su lugar debieran estar destinándose a la mejora de los aprendizajes. Así también, la reforma redujo los espacios para que el sector privado aporte a mejorar la calidad de la educación.

---

<sup>8</sup> La posibilidad de arriendo solo está permitida de forma transitoria y para sostenedores ya existentes, pero no para colegios nuevos. Con todo, a la fecha dicha transitoriedad se ha ido extendiendo debido a la poca factibilidad de cumplir con esta exigencia. Según los datos del MINEDUC, en 2022 el 85% de los sostenedores públicos eran propietarios, 10% comodatarios y el resto usufructuarios u otras figuras; en cambio, entre los particulares subvencionados sólo un 16% era propietario, 73% arrendatario y 10% comodatario.

<sup>9</sup> La existencia de una demanda insatisfecha en el territorio o tratarse de un proyecto educativo diferente.

<sup>10</sup> Ver más en: Figueroa, R. (2024). *Debilitamiento de la diversidad educativa y la iniciativa privada: los costos del fin al lucro*. En Arzola (ed.). "Reprobado. Una década perdida en educación". Santiago: Ediciones LYD.

<sup>11</sup> Esto se refrenda en la alta proporción de postulaciones que se concentra en un porcentaje reducido de colegios, según se verifica en los datos del SAE.

<sup>12</sup> Ver: [Acción Educar 2025](#).

Es por ello que, a diez años de la promulgación de esta ley, hoy se hace necesario enmendar los problemas que ésta ha traído e impulsar cambios que permitan al sistema educativo enfocarse en la mejora de los aprendizajes de los estudiantes. Con ese propósito, a continuación, se formulan tres propuestas.

**1. Revisar la normativa vigente y establecer un marco de incentivos que promueva la mejora escolar.** Para ellos se propone:

- i) Eliminar barreras legales a la entrada, que impiden y burocratizan la apertura de nuevos colegios y cursos.
- ii) Reducir la sobrecarga que aqueja a los directores escolares, permitiéndoles mayor flexibilidad en el uso de los recursos provenientes de las distintas subvenciones, simplificando la rendición de cuentas a la Superintendencia de Educación Escolar y clarificando y unificando los criterios de fiscalización de ésta. De este modo, se busca dotar de más autonomía a los establecimientos y de más certeza respecto a la labor fiscalizadora, así como poner el énfasis en los resultados y no en la fiscalización.
- iii) Continuar con la ordenación de escuelas e implementar las medidas previstas en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad para apoyar a aquellas que presentan bajo desempeño, así como aplicar las sanciones correspondientes en casos de incumplimiento reiterado del estándar mínimo establecido, incluyendo medidas de última instancia como la pérdida del reconocimiento oficial del Estado.

**2. Articular el sistema de subvenciones escalonadas en función de la necesidad del estudiante con los aportes familiares.**

Se propone pausar el término del copago, articulándolo con la Subvención Escolar Preferencial (SEP), de manera que el Estado pueda focalizar sus recursos en los estudiantes más vulnerables dentro de los prioritarios, quienes estarían exentos de todo cobro, mientras las familias con sus medios puedan seguir aportando a la educación de sus hijos. Para ello se requeriría:

- i) Extender la SEP a todos los colegios y permitir mayor flexibilidad y autonomía en el uso de sus recursos<sup>13</sup>.
- ii) Crear un nivel más para la SEP dentro de la categoría de alumnos prioritarios, que se ha ido desfocalizando y actualmente abarca al 69% de los estudiantes matriculados en establecimientos estatales o particulares subvencionados. Para ello podría asociarse dicha clasificación directamente a la ubicación del hogar en la Calificación Socioeconómica del Registro Social de Hogares u otros instrumentos que permitan llegar con mayor precisión a las familias más desaventajadas. Para financiar este nuevo tramo de la SEP, se podrían

<sup>13</sup> Ver [Boletín 12.979-04](#) del año 2019, que introduce el proyecto de ley que extiende y moderniza la SEP.

redestinar los recursos del Aporte por Gratuidad desde los colegios que hoy cobran copago y que podrían mantenerlo<sup>14</sup>.

**3. Introducir cambios al Sistema de Admisión Escolar para dar mayor flexibilidad.**

Por último, se debiera permitir que los colegios que ofrezcan un proyecto educativo cuyas características lo ameriten, puedan realizar sus propios procesos por fuera del SAE, en una etapa previa a este. Así también, para los establecimientos que se mantengan en él, se propone<sup>15</sup>:

- i) Restablecer la selección académica sobre la base de pruebas, ranking y otras variables determinadas por el colegio y supervisadas por la Superintendencia.
- ii) Promover la realización de encuentros informativos para que los colegios den a conocer su proyecto educativo a los postulantes y que la asistencia a estos pueda constituir un requisito para la postulación o bien un criterio de prioridad en la admisión, buscando con ello una mayor identificación de las familias con los proyectos educativos que eligen.
- iii) Dotar a los directores de mayores atribuciones durante el proceso, para así poder responder de forma oportuna a las dificultades que requieren de su atención directa, inmediata y personalizada, disminuyendo la frustración de las familias con el sistema.

---

<sup>14</sup> Dada la gradualidad que establece la ley para el término del copago, el año 2024 había 729 colegios que mantenían sus cobros, los que recibían 546.967 estudiantes. A partir de ahí se calcula que los recursos que se podrían redestinar desde el Aporte por Gratuidad hacia el nuevo nivel de la SEP serían de aproximadamente US\$ 115 millones, equivalentes al 10% del presupuesto para dicha subvención (excluyendo los recursos para el pago por concentración).

<sup>15</sup> Estas y otras propuestas sobre el Sistema de Admisión se desarrollan en: [Arzola y Romero \(2025\)](#).