



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

# **Un proyecto de consecuencias insospechadas: fin al lucro, la selección y el copago**

Harald Beyer

Centro de Estudios Públicos

12 de noviembre de 2014

## División de la Presentación

- Un breve contexto
- Nuevos recursos, sus efectos y aspectos pendientes.
- El término del financiamiento compartido: ajustes indispensables.
- Regulación de la admisión y la expulsión.
- El término del lucro como guía de la política educativa: complicaciones innecesarias.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

## Algunos datos de contexto

- Es evidente que tenemos problemas de calidad, equidad y segregación.
- Pero, ¿son estos problemas consecuencia del diseño del sistema educacional?
- Hipótesis es que eso es así. Hay, por tanto, que “desmercantilizar”.
  - Acabar con influencia del dinero: gratuidad.
  - Inhibir toda selección.
  - Terminar con el lucro porque ganancia y calidad no pueden ir de la mano.
- Sin embargo,
  - Planteamiento parece inconsistente con el hecho de que Chile ha mejorado desempeños promedios, reducido brechas y aumentado cobertura sin elevar segregación.
  - Incluso si se corrige por diferencias en tasas de graduación en educación secundaria Chile podría ser el país menos segregado de América latina y no solo el de mejor desempeño promedio.
  - Hay, entonces, una importante simetría entre impactos esperados y costos potenciales para el funcionamiento del sistema de esta reforma.
  - En este contexto conviene avanzar con gradualidad.

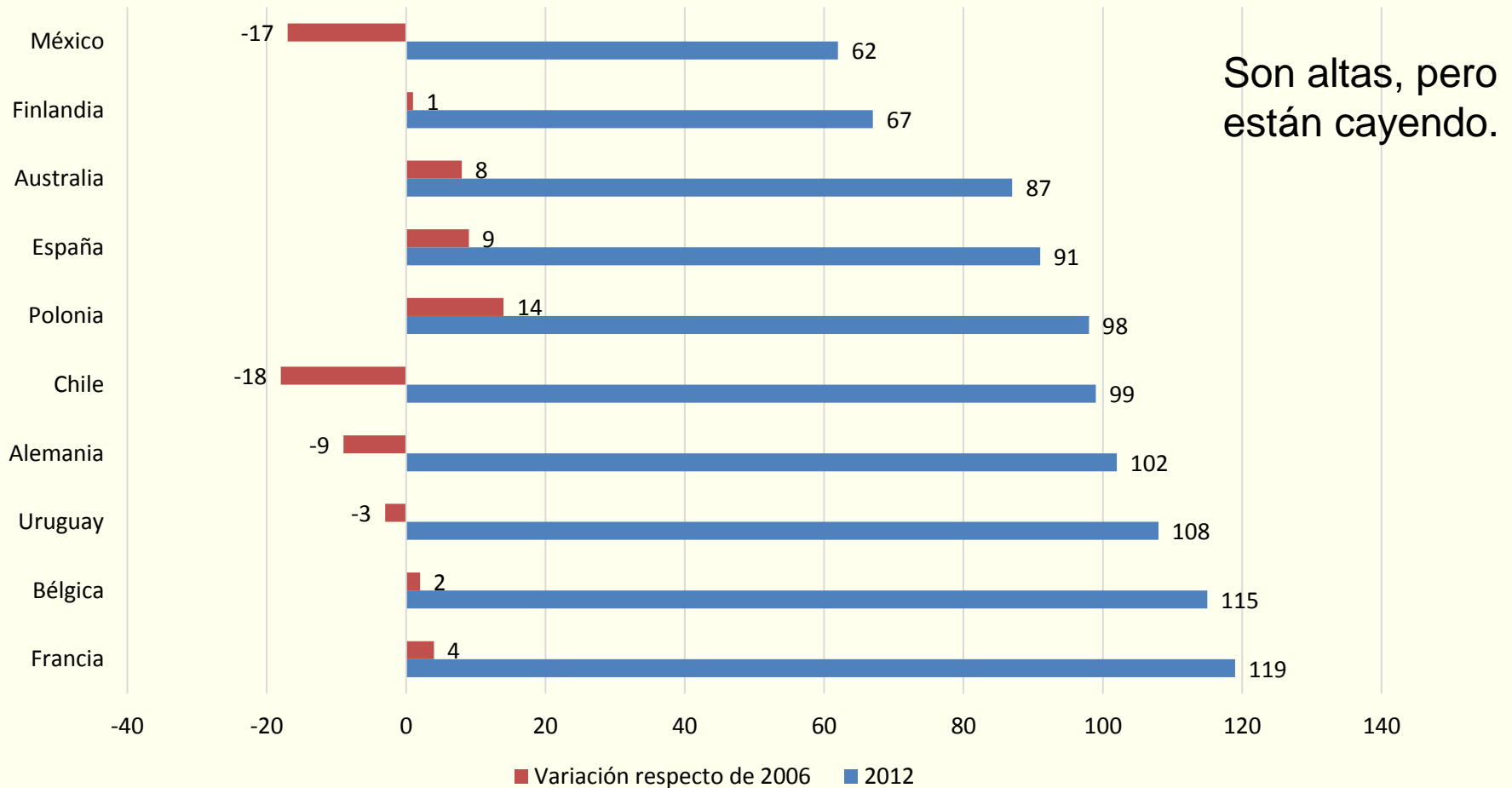
## Variaciones anualizadas en desempeño escolar (1993 – 2009)



NOTE: The bars represent the overall annual rate of growth in student achievement in math, reading, and science in 49 countries, from 1995 to 2009.

Fuente: Hanushek, Robertson, Woessmann, 2012

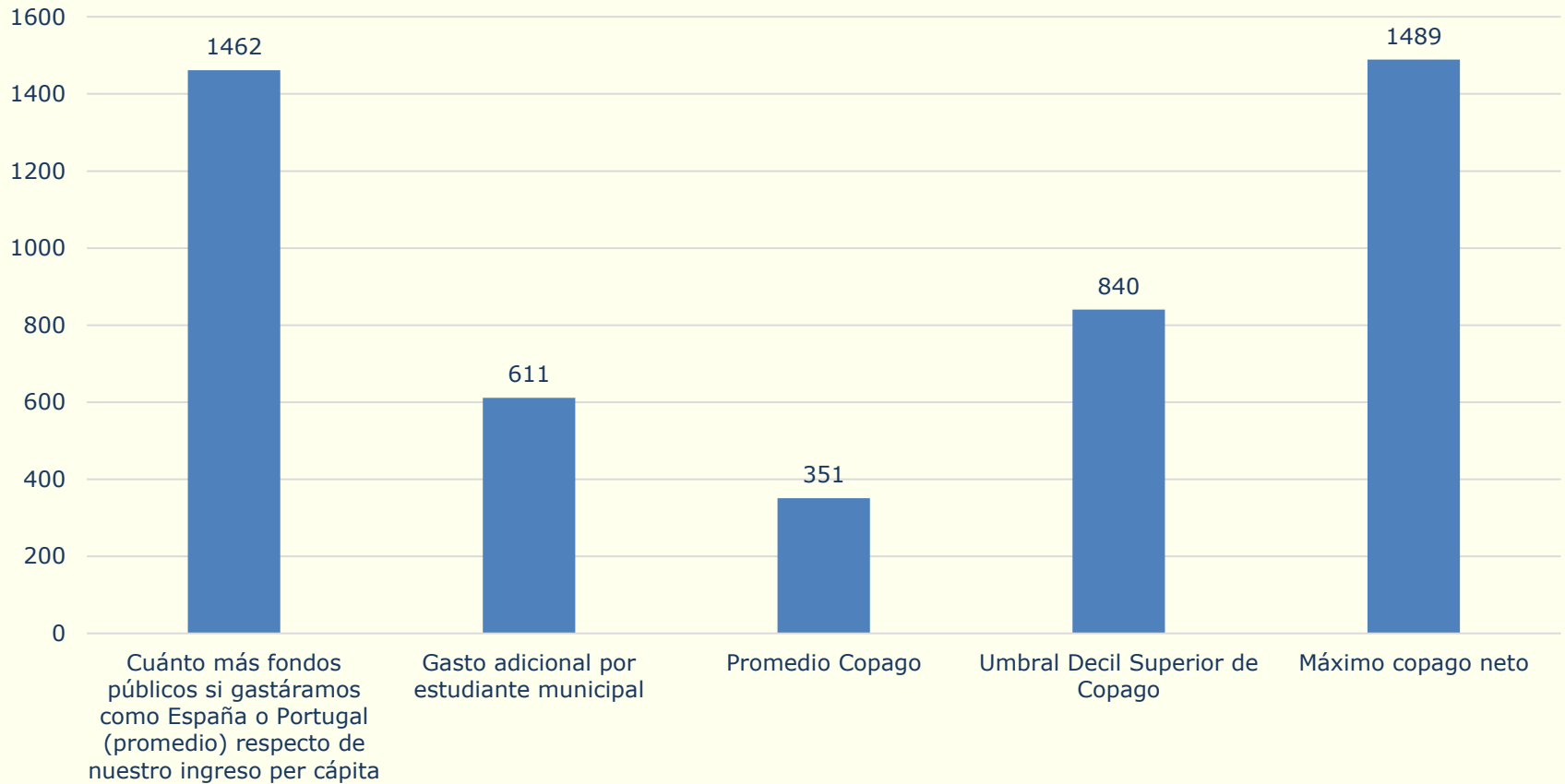
## Brechas entre el cuartil superior y el inferior en el índice de estatus cultural, social y económico y variación respecto de 2006 en brecha



Elaboración propia sobre la base de Informes PISA

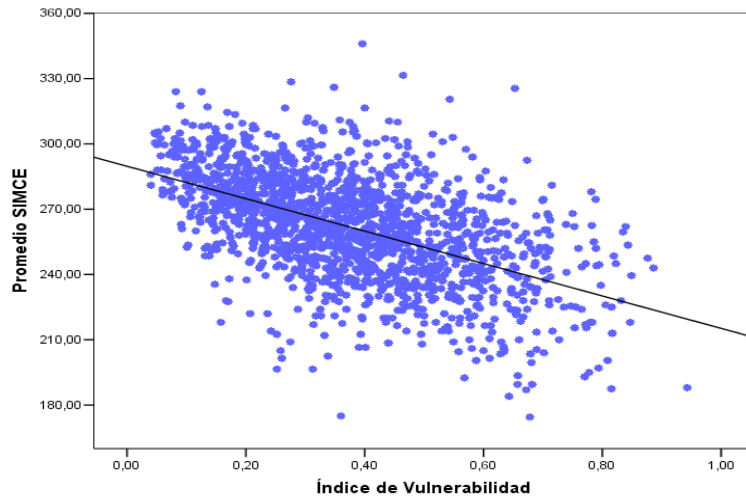
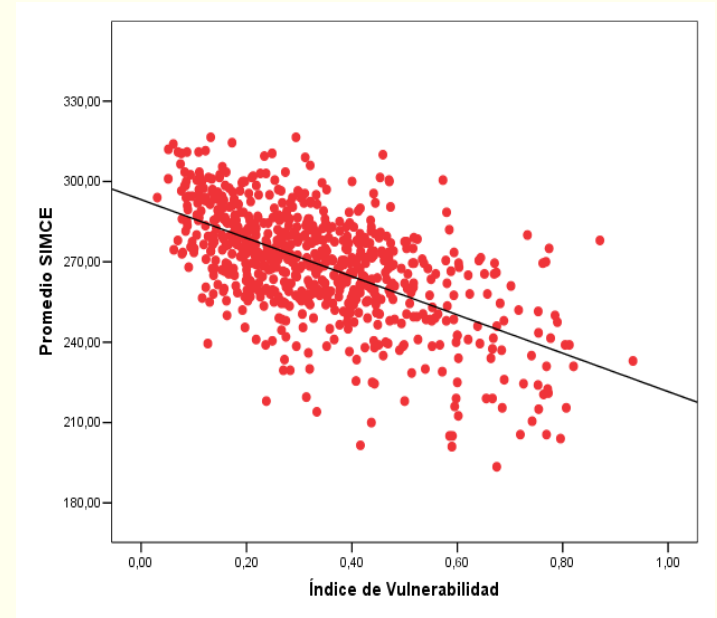
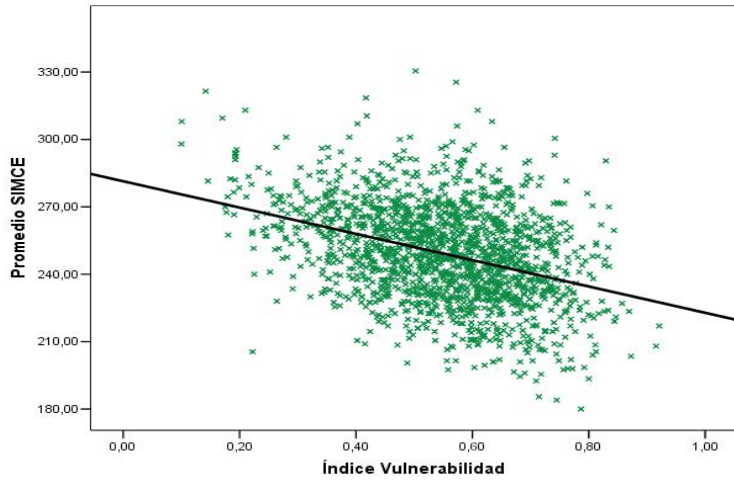
# Proyecto también debe evaluarse a la luz del compromiso de recursos

## Financiamiento comparativo y copago (dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre OECD, EAG 2013, y Mineduc, Base de Datos con FC.

## Resultados SIMCE 4° 2012: Tres Grupos de Colegios y Escuelas (Urbano)



Gran heterogeneidad en resultados en todos los grupos de colegios

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos SIMCE y JUNAEB





CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS  
[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

## Nuevos recursos

- Las subvenciones por gratuidad (USE 0,45) y para alumnos preferentes (USE 1,0164 en primer ciclo y USE 0,5082 en segundo ciclo) son una buena idea y avanzan en equidad.
  - Define un sistema de financiamiento más preciso con una subvención general y dos escalones de acuerdo al nivel socioeconómico de los estudiantes y lo hace sin discriminar por establecimiento al que asiste.
  - Su diseño hay que seguir perfeccionándolo en el tiempo.
    - La distinción entre los dos ciclos es dudoso. Mayor déficit de financiamiento en la actualidad está en educación media
    - Habría sido interesante incorporar un plan de cierre de esa brecha. Incentiva gratuidad.
  
- Impacto de esta iniciativa son directos e indirectos
  - Directos: del orden de 1.120 colegios que educan a 700 mil estudiantes y que hoy día cobran financiamiento compartido seguramente van a dejar de hacerlo. Otros 800 que educan a alrededor de 560 mil estudiantes aproximadamente van a mantenerse con FICOM.

## • Impactos Indirectos

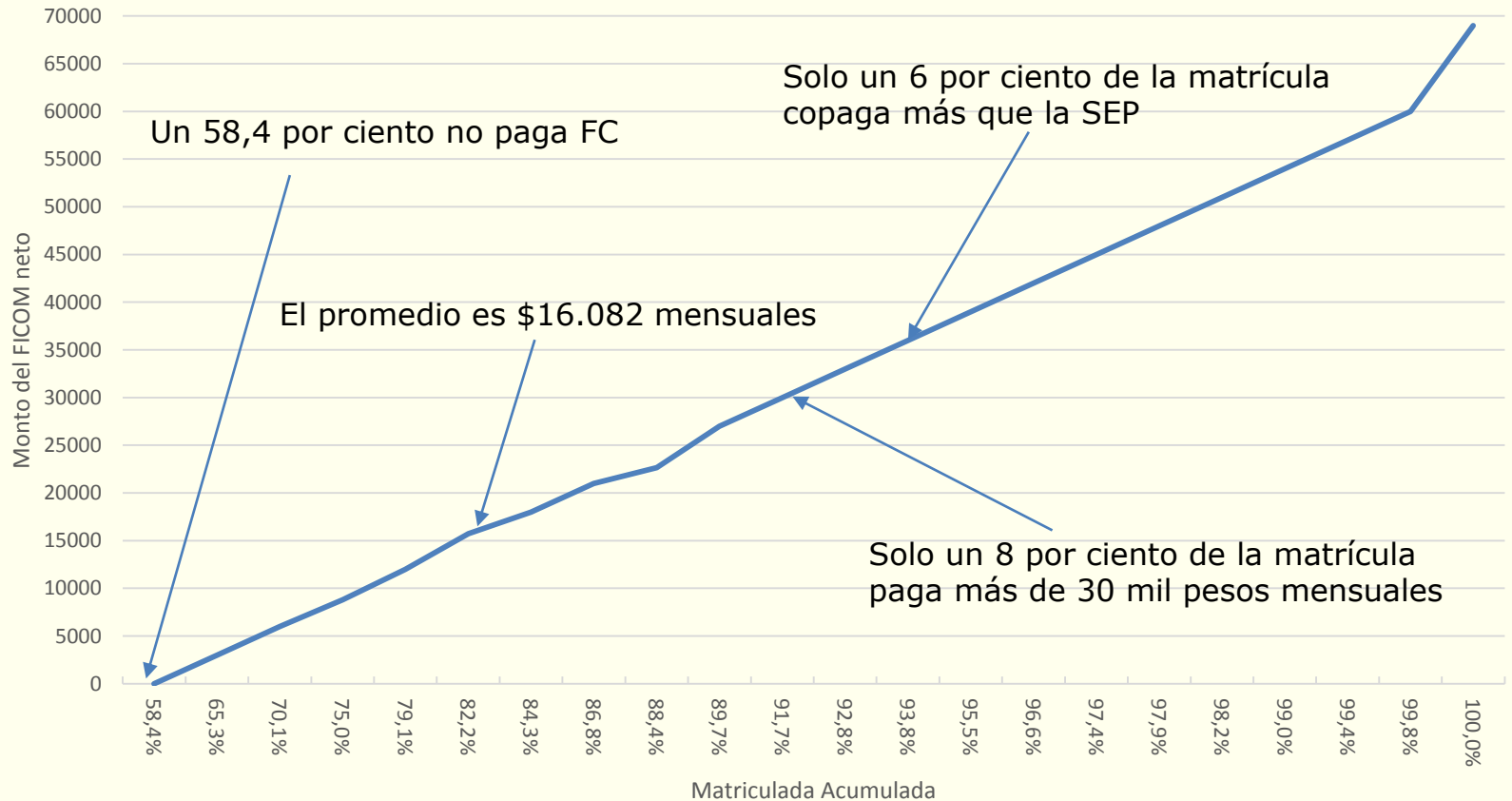
- Grueso de los colegios que pasan a ser gratuitos se concentra en RM (570) y V Región (170). Por su ubicación y atendidas las preferencias de padres por colegios particulares subvencionados deberían atraer alumnos de planteles municipales.
- En RM comunas donde impacto será mayor atendido número de colegios y tamaño son San Bernardo, Puente Alto, La Florida, Buin, Cerro Navia, Lo Prado, Lo Espejo, Conchalí, Renca, Paine, Quinta Normal (Diferencias promedio son de 16 puntos en SIMCE de 4° Básico y 15 en 2° Medio sin que ello se explique por distintas vulnerabilidades, particularmente en media).
- En V Región Villa Alemana, Quilpué, Valparaíso, Viña del Mar, La Calera, Limache, San Antonio.
- Otras regiones con impacto indirecto relevante son 1, 4, 6, 7, 8, 14.
- Entre 78 y 103 mil niños y jóvenes que asisten a planteles municipales podrían emigrar hacia colegios particulares subvencionados.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS  
[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

## Financiamiento compartido: ajustes indispensables

# Cómo se distribuye el FICOM en la actualidad



Fuente: elaboración propia a partir de Mineduc, base de datos FC

## **El FICOM, la Subvención Escolar Preferencial y Segregación**

- El nuevo valor de la SEP dejaría solo a un 4,4 por ciento de los colegios particulares subvencionados fuera del alcance de los niños vulnerables en básica.
- A partir de 7° Básico esa proporción subiría, pero ello es el resultado de reducción en valor de la SEP. Igualarla en este ciclo al valor del primer ciclo costaría casi 300 millones de dólares adicionales. No se justifica actual división (mayor déficit de financiamiento es en media).
- Converger a través de dos vías. Aumento en valor SEP y congelamiento FICOM (más sobre eso en un rato más).
- Creación de SEP para alumnos preferentes tiene el mismo problema. División en dos ciclos. Igualar el segundo al primero tiene un costo de 148 millones de dólares. Convergencia es más lenta. Se puede compatibilizar con aporte parcial y decreciente de padres. En lugar de prohibir aporte de estas familias reducirlo en una proporción del aporte SEP de alumnos preferente hasta que desaparece.
- Se puede buscar una colaboración estado – familia virtuosa que minimice potencial efecto en segregación y que no haga desaparecer aportes privados.

# Mejoras al proyecto

- Congelamiento FICOM: en lugar de congelar copago en UF hacerlo en USE. Muchos costos de los particulares subvencionados se reajustan en USE. De usar UF “pierden” anualmente la diferencia de reajuste entre ambas “monedas”. (Dos por ciento en los últimos años.) Así, FICOM se reduce al subir subvención en USE.
- Actualmente, proyecto hace incompatible beneficio de SEP para alumnos preferentes con existencia de FICOM. Permitir que la subvención para alumnos preferentes sea compatible con FICOM en la transición. Así, se evita
  - Discriminación respecto de estudiantes SEP prioritarios.
  - Discriminación entre estudiantes preferentes según colegio al que asisten.
  - Desaprovechar oportunidad de avanzar en integración.
- Usar en transición subvención por gratuidad como incentivo de integración (cambio en composición social va acompañado por subvención de gratuidad por nuevos alumnos).
- Suprimir el impuesto a las donaciones voluntarias de 40 por ciento.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS  
[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

## Regulación de la admisión y la expulsión



## El proyecto y la admisión

- El sistema elegido es poco eficiente y no garantiza que se minimicen arbitrariedades en el proceso de admisión.
  - Hay poca información disponible. Las instancias son restringidas.
  - El proceso de selección del registro es muy difícil de supervisar.
- Procesos centralizados son potencialmente más eficientes.
  - Proceso parte con ferias escolares: información, colegios abiertos, etc.
  - Segunda etapa: exámenes, audiciones, etc. (ver más adelante) para ingresar a Séptimo Básico o nivel que corresponda para escuelas artísticas.
  - Tercera Etapa: familias postulan con orden de preferencia a planteles. Estos pueden ordenar postulantes de acuerdo a prioridades definidas (hermanos, etc. o resultados en exámenes y audiciones).
  - Cuarta etapa: se produce “match”. Se finaliza proceso.
  - Quinta etapa: eventualmente necesaria para nuevos estudiantes o en caso de no haberse producido “match”.

# Técnicamente

## ¿Qué se tiene?

1. Un conjunto de estudiantes  $I = \{i_1, \dots, i_n\}$ ;
2. Un conjunto de escuelas  $S = \{s_1, \dots, s_m\}$ ;
3. Un vector de vacantes  $V = (v_{s_1}, \dots, v_{s_m})$ ;
4. Una lista de preferencias de las familias  $P = (P_{i_1}, \dots, P_{i_n})$ , y
5. Una lista de prioridades de las escuelas  $\pi = (\pi_{s_1}, \dots, \pi_{s_m})$ .

## Proceso de matching

$\gamma: I \rightarrow S$  es una función desde el conjunto de estudiantes al conjunto de planteles escolares de modo tal que a ningún establecimiento se le asigna más estudiantes que la capacidad disponible.

## Mecanismo

Una forma sistemática de producir un match para cada problema. Esta podría ser “gobernada” por una institución autónoma que le de credibilidad al proceso, lo aplique gradualmente y proponga cambios en el tiempo.

# Sobre las posibles prioridades de los planteles escolares I

- Libertad de enseñanza
  - Art. 18 Declaración Universal de los Derechos Humanos

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.”
  - Una aplicación de la Libertad de Enseñanza: Holanda (con subvención)

“Privately run schools can refuse admittance to pupils whose parents do not subscribe to the belief or ideology of the school.” (Inspectorado Holandés)

“Escuelas privadas pueden negarse a la admisión de estudiantes cuyos padres no suscriben las creencias o ‘ideología’ de la escuela”
- ¿Basta con la firma de un compromiso con el proyecto educativo del colegio para asegurar la comunidad de valores que se quiere resguardar?
- Es legítimo el debate respecto de la razonabilidad de permitir la libertad de enseñanza con fondos públicos. En Chile se ha permitido desde el siglo 19 y ha existido siempre una valoración de esa política.
- Debería existir un espacio para que, en resguardo de la libertad de enseñanza, los establecimientos religiosos puedan definir prioridades que permitan asegurar la coherencia de sus proyectos educativos (por cierto, éstas no pueden estar asociadas a características no religiosas de los postulantes).

## Sobre las posibles prioridades de los planteles escolares II

- Selección por mérito
  - Proyecto posibilita admisión por habilidades artísticas, pero no por habilidades académicas.
  - En la práctica, termina con liceos de excelencia. Hay un valor en el esfuerzo y la perseverancia que significa poder acceder a liceos o colegios selectivos y de hecho la mayoría de los países los tiene a partir de la educación secundaria inferior.
  - Evidencia disponible sugiere que agregan valor y que promueven movilidad social. No es evidente qué existan otras vías similares. ¿Vale la pena correr el riesgo?

		10 por ciento de mayores puntajes PSU				
		2013	2012	2011	2010	2009
	Municipal	14%	14%	17%	18%	18%
	15 liceos selectivos representan	62,7%	63,6%	63,0%	65,5%	61,8%

		Aceptados de liceos municipales en PUC (egresados generación)				
		2013	2012	2011	2010	2009
	Proporción	10,5%	10,5%	12,5%	12,0%	10,7%
	5 principales liceos	46,0%	57,1%	59,8%	58,8%	52,7%

		Aceptados de liceos municipales en U de Chile (egresados generación)				
		2013	2012	2011	2010	2009
	Proporción	26,9%	25,4%	26,4%	27,3%	26,8%
	5 principales liceos	48,5%	54,6%	55,5%	56,1%	51,9%

## Liceos selectivos: El debate de Nueva York

- Los liceos selectivos eligen sus estudiantes sobre la base de un examen estandarizado.
- Ha habido un largo debate y aún no se resuelve.
- Para nuestro debate es interesante saber que no se está pensando acabar con el examen sino complementarlo con otros criterios.
- Es difícil entender una política, como la que se sugiere en el proyecto de ley, que supone un cambio drástico sin evidencia convincente que lo respalde.
- Lección: mantener liceos selectivos incorporando gradualmente criterios complementarios a las pruebas actualmente utilizadas.

# Regulación de la expulsión

- El Proyecto establece que “Antes de iniciar un procedimiento de expulsión o de cancelación de matrícula, el sostenedor y, o director del establecimiento deberá haber implementado todas las medidas de apoyo pedagógico o psicosocial que correspondan”.
  - Frente a situaciones gravísimas esta exigencia es impracticable a menos que estas medidas estuviesen en permanente implementación.
  - ¿Qué significa “todas las medidas”? Siempre podrá cuestionarse judicialmente.
  - Es importante que exista un procedimiento justo, pero la expulsión es una herramienta a la que no se puede renunciar
- En la experiencia internacional se acepta la expulsión como último recurso y se trabaja positivamente para minimizar su ocurrencia. El camino elegido en este proyecto es discutible.
- Es complejo también que “la decisión de expulsar o cancelar la matrícula a un estudiante sólo podrá adoptarse por el acuerdo mayoritario del Consejo de Profesores”. Ésta es una materia que debería ser de responsabilidad del Director. Así, por lo demás tiende a ocurrir en la experiencia comparada.
- En esta área se puede avanzar en la creación de un fondo de apoyo en el proyecto de ley para trabajar con más cuidado la prevención de la expulsión con metas verificables de avance en esta materia.



CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS  
[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

## El término del lucro

- ¿Cuál es la magnitud del lucro?
  - No parece ser muy importante. Estimaciones van de 45 a 196 millones de dólares.
- ¿Son razonables las tensiones que genera esta reforma para resolver este problema?
- ¿Están razonablemente claros los beneficios?
- Hay transferencia de recursos que no están claramente cuantificadas y endeudamientos de los nuevos sostenedores cuyos efectos dinámicos son impredecibles.
- No es evidente que los arriendos sean soluciones ineficientes. ¿Cómo se minimiza el riesgo de capital? En la experiencia comparada es el Estado el proveedor de la infraestructura.
- Aquí ha habido una suerte de concesión. ¿Tiene sentido terminar anticipadamente con la concesión? ¡Depende del desempeño!



- El proyecto tiene sesgos en contra de colegios y sostenedores grandes.
- Haciendo algunos supuestos razonables respecto del efecto que pueden tener estas disposiciones en esos sostenedores y atendida la distribución geográfica de estos uno puede estimar en 341 establecimientos educacionales que reúnen 318 mil estudiantes aquellos que tienen una alta probabilidad de cerrar. (Esto sobre la base de 2310 planteles que rinden SIMCE y que están organizados como sociedades comerciales.)
- Al mismo tiempo, del orden de 1550 establecimientos que reúnen a 310 mil estudiantes difícilmente se cerrarán.
- Parece sensato reducir estos riesgos a través de:
  - Evitar límites a los ingresos o garantías establecidas en el proyecto
  - Abrir un menú de opciones que incluya arriendos:
    - Por ejemplo, seguir criterio de gobierno: 11 por ciento avalúo fiscal.
    - Pero posibilidad de desafiar tanto para el Gobierno como para los sostenedores monto frente a Panel de Expertos en cada Región.

## Pero al mismo tiempo,

- Abrirse a la posibilidad de un esquema mixto de organización del sistema.

Rango Índice de Vulnerabilidad Escolar	SIMCE exigido (4° Básico)
Menor a 30 por ciento	289,0
30 a 40 por ciento	281,5
40 a 50 por ciento	269,5
50 a 60 por ciento	262,8
60 a 70 por ciento	254,5
70 a 80 por ciento	249,0
80 a 90 por ciento	244,5
90 por ciento o más	242,5

En el contexto de sistema de aseguramiento de la calidad abrirse a mayores exigencias para colegios organizados como sociedades educacionales.

Entre aquellos que no cumplen se puede distinguir entre dos grupos. Muy por debajo de estándar transformación en fundación. En un rango intermedio plazo para mejorar

- Adicionalmente,
  - Reemplazar decisión discrecional de autorización de nuevos colegios por un criterio de matrícula mínima después de un período ¿cinco años?

## Concluyendo

- Hay mejores formas de equilibrar las propuestas de gobierno con el interés de la educación chilena, las familias y los estudiantes.
- Un mejor diseño y mayor gradualidad permitirían satisfacer el espíritu del Programa de Gobierno sin tensionar innecesariamente al sistema educacional chileno.
- Hay que superar la lógica de la desconfianza, zanjar razonablemente el debate normativo y concentrarse en las dimensiones que pueden tener un efecto más permanente.