

EVIDENCIA ACADÉMICA EN
TORNO A ELEMENTOS
DE LA LEY DE INCLUSIÓN:
COPAGO Y SUBVENCIONES,
LUCRO Y SELECCIÓN



Felipe Ubeira O.

**Centro de Estudios del
Ministerio de Educación**

INTRODUCCIÓN

La actual Reforma Educacional, motivada por las demandas sociales de mayor calidad y gratuidad de la educación chilena, ha implicado una serie de iniciativas legislativas impulsadas por el Gobierno de Michelle Bachelet. Una de ellas es la Ley de Inclusión, mandato que garantiza el fin de la selección escolar basada en características socioeconómicas y académicas de los estudiantes; la eliminación del lucro en las escuelas que reciban recursos del Estado, de manera que quedan obligadas a invertir el dinero recibido por las subvenciones en el proyecto educacional; un mayor aporte estatal en el financiamiento de las instituciones, con un alza en la Subvención Escolar Preferencial, por ejemplo; y la gratuidad para los alumnos que asisten a establecimientos que reciben aportes estatales. El fin de la selección escolar, el lucro y el copago de las familias, garantizados por esta ley, son medidas que aportarán a una mayor inclusión social y a una mayor calidad educativa.

Dicha reforma se aplicará de manera gradual en todo el país. El fin de la selección de alumnos se implementó en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena en 2017; en las regiones de Tarapacá, Coquimbo, O'Higgins y Los Lagos en 2018, y en el resto del país se implementará en 2019. La gratuidad, que comenzó a implementarse en 2016, implica la disminución progresiva del copago que realizan las familias en los establecimientos sin fines

de lucro que reciben aportes del Estado. Se espera que al final del período de gobierno el 93,2% de la matrícula de la educación que recibe aportes públicos esté en régimen de gratuidad, y el 97,1% lo esté al décimo año de vigencia de la ley.¹ Por su parte, el fin al lucro deberá regir en todas las escuelas que reciban aportes del Estado a más tardar el 31 de diciembre de 2017.

Tanto la Reforma Educacional en general como la Ley de Inclusión en particular se insertan en un contexto de cambios en el sistema educacional chileno ocurridos durante los últimos años en distintos ámbitos, por ejemplo, variaciones en la composición de la matrícula de estudiantes, modificaciones en la proporción de profesores según tipo de institución, y cantidad establecimientos según tipo de institución, entre otros.²

En lo que respecta a la selección, el copago y el lucro, temas abordados por la Ley de Inclusión, de los 5.303 establecimientos municipales, solo 5, que cubren el 0,4% del total de la matrícula de alumnos de los establecimientos municipales, cobran copago, con un promedio de \$10.799 mensuales. Por su parte, 1.486 colegios subvencionados (48% de la matrícula de este tipo de establecimientos) cobran un copago promedio de \$ 26.929 a las familias (Tabla 1).

1. Para más información sobre la ley de inclusión escolar 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, ver www.leychile.cl.

2. Para conocer las estadísticas en educación, acceder al sitio web del Centro de Estudios del Ministerio de Educación, <http://centroestudios.mineduc.cl>, sección "Estadísticas".

Tabla 1.

Número de establecimientos educacionales por tipo de institución y copago,

DEPENDENCIA	N° DE ESTABLECIMIENTOS		N° MATRÍCULA		COPAGO PROMEDIO (PESOS)
	Cobra copago		Cobra copago		
	NO	SÍ	NO	SÍ	
Municipal	5.298	5	1.268.230	5.275	\$ 10.799
PS	4.595	1.486	1.017.189	925.427	\$ 26.929
PP	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
CAD	70	n/a	n/a	n/a	n/a

PS: particular subvencionado; PP: particular pagado; CAD: corporación de administración delegada; n/a: no aplica.
Fuente: Elaboración realizada por el Centro de Estudios, División de Planificación y Presupuesto, Ministerio de Educación.

En la Tabla 2 se aprecia que la selección de alumnos por factores familiares y socioeconómicos, académicos o religiosos es una práctica que implementan especialmente los establecimientos particulares. Por ejemplo, el 97% de los establecimientos municipales, el 98% de los establecimientos particulares subvencionados y la totalidad de los establecimientos particulares pagados declara seleccionar alumnos según sus habilidades entre séptimo básico y primero medio, y en un porcentaje menor (32%, 54% y 90%, respectivamente) para los cursos de prekínder y primero básico. A su vez, el 43% de los establecimientos municipales, el 64% de los particulares

subvencionados y el 70% de los particulares pagados declara seleccionar por factores económicos y familiares para los cursos entre séptimo básico y primero medio, porcentaje que aumenta en cada tipo de establecimiento para los cursos de prekínder a primero básico.

Finalmente, aunque es una práctica menos declarada, los establecimientos particulares subvencionados y particulares pagados también reconocen seleccionar alumnos por motivos religiosos.³

3. Para más detalles sobre segregación del sistema educativo chileno, ver el capítulo 2, "Segregación educativa en el sistema chileno desde una perspectiva comparada".

Tabla 2.
Selección de alumnos por tipo de establecimiento, 2014

TIPO DE SELECCIÓN	MUNICIPAL		PARTICULAR SUBVENCIONADO		PARTICULAR PAGADO	
	Prekínder a 1° básico	7° básico a 1° medio	Prekínder a 1° básico	7° básico a 1° medio	Prekínder a 1° básico	7° básico a 1° medio
Habilidad del alumno	32%	97%	54%	98%	90%	100%
Familiar y socioeconómica	41%	43%	71%	64%	94%	70%
Religiosa	0%	0%	5%	5%	22%	15%

Fuente: Godoy, Salazar y Treviño, 2014.

En relación con el lucro, los datos de la Tabla 3 muestran la cantidad de establecimientos que, dada la personalidad jurídica del sostenedor, podrían tener un fin de lucro. Se aprecia que 5.057 (85%) establecimientos particulares subvencionados y 493 (82%) colegios particulares pagados tienen un sostenedor que en su personalidad jurídica declara tener fines de lucro.

Luego de esta breve descripción estadística del copago, el lucro y la selección escolar (aspectos a los cuales hace alusión la Ley de Inclusión), a continuación se sintetiza la discusión, basada en evidencia empírica, sobre los efectos que tienen estos tres elementos en el sistema educativo chileno. Esta síntesis bibliográfica sirvió como insumo para la discusión, elaboración y toma de decisiones que se llevaron a cabo antes de la promulgación de la Ley de Inclusión, el 29 de mayo de 2015.

Tabla 3.
Personalidad jurídica por tipo de establecimiento, 2016

TIPO DE ESTABLECIMIENTO	PERSONALIDAD JURÍDICA			
	Sin información	Con fin de lucro	Sin fin de lucro	Total general
Municipal	1	0	5.233	5.234
PS	-	5.057	893	5.950
PP	92	493	19	604

Solo se consideran establecimientos funcionando y con matrícula.

Los datos sin información se deben a que no se encuentra registrado el RUT del sostenedor dentro de los datos del establecimiento. PS: particular subvencionado; PP: particular pagado.

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Coordinación Nacional de Tecnología (CNT) del Mineduc.

1 SUBVENCIONES Y COPAGO

Desde que se modificó el sistema educativo chileno en 1980, el modelo de administración y financiamiento de los establecimientos educacionales ha estado basado en criterios de mercado, de modo que se pasó de un sistema público administrado por el Estado, a uno subvencionado por el Estado y administrado por las municipalidades, que entregan un subsidio estable a cada escuela por alumno que asista, independientemente de su condición. La finalidad de este sistema de voucher era incentivar la provisión privada de educación, y con ello, potenciar la competencia entre colegios por atraer a estudiantes (Mizala y Torche, 2013). El supuesto que hay detrás del sistema de voucher es que la capacidad de elegir de los padres genera presión e incentivos que elevan la calidad de la educación tanto en el sistema público como en el privado (Flores y Carrasco, 2013).

El sistema impulsado en la década de 1980 se fue modificando con el paso del tiempo. Particularmente, en 1994 se instaló el Financiamiento Compartido, medida que le permitía a los establecimientos cobrar una mensualidad (copago) a las familias, además de la subvención (Elacqua, 2011). Junto con ello, el esquema de subvenciones se fue diversificando para incluir variaciones en los montos según ruralidad, jornada escolar, necesidades educativas especiales, entre otros factores (Coordinación Nacional de Subvenciones, 2014). Sin embargo, la modificación más importante al sistema de subvenciones se realizó en 2008, cuando entró en vigencia la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), que entrega una subvención adicional para los estudiantes más vulnerables, además de un monto adicional al establecimiento, según el porcentaje de concentración de estos (Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013; Mizala y Torche, 2013).

Como resultado, se configuró un sistema educativo que cuenta con cuatro tipos de establecimientos educativos: municipales, que reciben subvención estatal y suelen no cobrar copago a las familias;⁴ establecimientos de administración delegada,⁵ que pueden cobrar copago y reciben aportes estatales regidos por el Decreto Ley N°3.166 de 1980; particulares subvencionados, que reciben subvención estatal y pueden cobrar copago a los padres; y particulares pagados, que cobran mensualidad a los padres y no reciben subvención estatal.

4. De acuerdo con la Ley de Financiamiento Compartido, los establecimientos municipales solo pueden cobrar copago a las familias en la enseñanza media y con la aprobación de los apoderados.

5. Corresponden a 70 establecimientos de educación media, pertenecientes al Ministerio de Educación, que desde 1980 son administrados por corporaciones sin fines de lucro. Poseen una estructura de financiamiento estatal establecida en el Decreto de Ley N°3.166. Ofrecen formación diferenciada (69 imparten educación media técnico profesional y uno educación artística) y están distribuidos en diez regiones del país.

En términos generales, las visiones sobre el sistema educacional actual son diversas. Algunos argumentan que los establecimientos privados son más efectivos y eficientes en cuanto a los resultados académicos de sus alumnos, tienen mejores mecanismos de accountability y niveles de autonomía en comparación con las escuelas públicas (Hanushek y Woessmann, 2010, en Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013), mientras que otros señalan que el mercado como criterio fundamental en el desarrollo del sistema educativo podría generar y potenciar la inequidad y la segregación en la sociedad (Flores y Carrasco, 2013; Valenzuela, Bellei y De los Ríos 2013).

Respecto de las consecuencias positivas del sistema de subvenciones y copago, se ha argumentado que la subvención por alumno tendría un impacto positivo en el desempeño escolar de los estudiantes de bajos ingresos debido a la posibilidad que les da de migrar de colegios municipales con malos resultados académicos a buenos colegios privados. Esta posibilidad aumentaría la competencia y la complejidad en caso de que existan monopolios escolares ineficientes en ciertas comunas, sobre todo si el margen de ganancia entre lo que se gasta en educar a un alumno y el dinero aportado por los subsidios es positivo. En otras palabras, la competencia de los colegios por atraer a alumnos potenciaría la competitividad en las escuelas, especialmente porque el sistema de subsidio les da ganancias a los establecimientos, lo que impacta en la calidad educativa (Correa y otros, 2014). En esta línea, mediante análisis econométricos Saavedra (2013) demuestra que los establecimientos particulares subvencionados con financiamiento compartido obtienen mejores resultados en la prueba SIMCE de matemática que aquellos establecimientos que no cobran copago. Sin embargo,

dichas diferencias solo se comprueban en el largo plazo, cuando un establecimiento lleva más de cinco años con financiamiento compartido.

Por otro lado, el sistema de voucher podría tener efectos negativos asociados a la inequidad, la segregación escolar y los rendimientos académicos. Estudios señalan que el rendimiento escolar, particularmente en la prueba SIMCE, difiere entre escuelas particulares subvencionadas y municipales. Esta diferencia se explica en gran medida por el nivel socioeconómico (NSE) de las familias (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013) y el nivel socioeconómico del establecimiento escolar (Mizala y Torche, 2012). Mediante distintos modelos estadísticos, Mizala y Torche (2012) comprueban que el NSE familiar es determinante en los resultados académicos de los alumnos; por lo tanto, a mayor NSE familiar, mejores resultados obtienen los alumnos en la prueba SIMCE. Sin embargo, el NSE del establecimiento tiene un peso mayor en los resultados académicos en comparación con el NSE familiar, sobre todo en establecimientos subvencionados. Los resultados SIMCE generan evidencia en esta línea. En 2014 la diferencia de puntaje SIMCE entre los estratos alto y bajo en octavo año fue de 58 y 67 puntos en lenguaje y matemáticas, respectivamente; y de 76 puntos en lenguaje y 117 puntos en matemática para los alumnos de segundo medio (Mineduc, 2014).

En cuanto a la segregación escolar, existe evidencia empírica que demuestra que la segregación por NSE del sistema educativo chileno es una de las más altas del mundo (Contreras, Sepúlveda y Bustos, 2010) y ha crecido exponencialmente con el paso de los años (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013), lo que deja en evidencia diversos grados de segregación socioeconómica dependiendo del tipo de establecimiento.

Por ejemplo, Elacqua (2009), Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2013), y Contreras, Sepúlveda y Bustos (2010) argumentan que las escuelas particulares subvencionadas tienen mayores niveles de segregación en comparación con las municipales, lo cual se explica, según los autores, por la capacidad de seleccionar alumnos que tienen los establecimientos particulares subvencionados desde séptimo básico en adelante, contraria a la situación de los establecimientos municipales, que por ley deben aceptar a la mayoría de los alumnos.

A su vez, los resultados sobre segregación socioeconómica (Elacqua, 2009) presentan diferencias al interior de los establecimientos particulares subvencionados que son importantes de resaltar. Por ejemplo, los colegios católicos aceptan una proporción menor de alumnos vulnerables que los establecimientos públicos u otros colegios particulares subvencionados, y los establecimientos con lucro aceptan proporciones similares de alumnos vulnerables que los municipales (Elacqua, 2009). Sin embargo, los establecimientos particulares subvencionados con fines de lucro que cobran copago presentan mayores niveles de segregación entre los alumnos vulnerables con bajos rendimientos y los alumnos con mejor rendimiento y nivel socioeconómico que los establecimientos sin fines de lucro (Elacqua, 2009).

Por otro lado, Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2013), Contreras, Sepúlveda y Bustos (2010), y Epple y Romano (1998) argumentan que la segregación por NSE podría ocurrir dadas las características del sistema de educación actual tanto desde el lado de la oferta educativa como del lado de la demanda.

Desde el lado de la oferta, la segregación de los establecimientos escolares podría deberse al mecanismo desregulado de selección de estudiantes que implementan mayoritariamente

los establecimientos particulares subvencionados desde séptimo año (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013), que es el escenario idóneo para que dichas escuelas puedan enfocarse en nichos específicos de alumnos, de preferencia con mejor nivel socioeconómico, para obtener mejores rendimientos académicos a menor costo (Contreras, Sepúlveda y Bustos, 2010; Epple y Romano, 1998). Por otro lado, si bien la selección de alumnos en general es una práctica propia de los establecimientos subvencionados, hay evidencia que demuestra que también lo hacen los establecimientos municipales. En este sentido, Godoy, Salazar y Treviño (2014) argumentan que la selección de alumnos es una práctica relativamente generalizada en el sistema escolar debido a que establecimientos municipales y subvencionados, con y sin aportes del Estado, seleccionan a alumnos tanto en niveles que están prohibidos por ley (primero a sexto básico) como en los que está permitido (séptimo básico a cuarto medio).

Desde el lado de la demanda, la segregación podría relacionarse con el mecanismo de subvención entregada por el Estado, ya que al ser relativamente estable para todos los alumnos independientemente de su condición socioeconómica —salvo los beneficiarios de la Ley SEP—, no permitiría a los padres con menos recursos igualar la capacidad de pago de los padres con mejor situación económica que también reciben subvención. De esta manera, la subvención no funcionaría como un medio efectivo para reducir la segregación que se produce por NSE.

En esta línea, si bien la eventual elección de los colegios que realizan las familias podría estar fundamentada en criterios académicos, como los resultados SIMCE de los establecimientos (Flores y Carrasco, 2013), también intervienen otras variables que

potenciarían la segregación escolar, por ejemplo, la distribución desigual de establecimientos en el territorio (Flores y Carrasco, 2013; Gallego y Hernando, 2009), que condiciona la capacidad de elección de establecimientos a las familias; el nivel de copago que puede aportar la familia (Flores y Carrasco, 2013); el valor que le dan las familias al prestigio y éxito de los establecimientos (Contreras y otros, 2011); y la asimetría de información a la cual pueden acceder las familias, que tiene directa relación con el NSE (Contreras y otros, 2011). En otras palabras, la inequitativa distribución de escuelas en el territorio, las restricciones presupuestarias y de información, y las preferencias familiares por el prestigio y éxito de los establecimientos son determinantes en la elección de los padres y tienen directa relación con la segregación escolar.

En síntesis, fallas de mercado como la asimetría de información a la que pueden acceder los padres para elegir un colegio, o una oferta de calidad racionada (Contreras y otros, 2011); preferencias heterogéneas de la demanda, donde los padres eligen ciertos establecimientos que representan un mejor nivel socioeconómico (Bellei, 2005; Elacqua, 2006, en: Elacqua, 2009); y selección de la oferta, donde los establecimientos educacionales seleccionan a alumnos por resultados académicos, religión o características familiares, potencian la segregación en las instituciones educativas (Contreras y otros, 2011).⁶

En cuanto a la Subvención Escolar Preferencial, existe evidencia que corrobora que, en condiciones de competencia imperfecta, tiene efectos positivos en los puntajes SIMCE de los establecimientos. Esto se debería a que la SEP —al incluir un subsidio mayor al costo necesario para educar a un alumno vulnerable

(Correa y otros, 2014)— incentivaría a los establecimientos particulares subvencionados a atraer a estudiantes prioritarios, lo que aumentaría la competencia en el sector público por captar a estos estudiantes.

Si bien Mizala y Torche (2013) plantean que la ley SEP afecta positivamente los resultados de las prueba SIMCE de lenguaje y matemática, sobre todo entre los alumnos de quintiles bajos, en el largo plazo presenta ciertas limitaciones, ya que genera restringidos cambios en la elección de colegios por parte de las familias de alumnos vulnerables y porque mejora los resultados académicos, pero de manera heterogénea, ya que afecta principalmente a las escuelas autónomas o con alto porcentaje de alumnos prioritarios (Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013) o de menores ingresos (Mizala y Torche, 2013). A su vez, la Subvención Escolar Preferencial tendría un limitado efecto en la reducción de la segregación escolar, lo que se explica por la competencia imperfecta, la selección y un financiamiento compartido desregulado y heterogéneo.

6. Para más detalles sobre segregación del sistema educativo chileno, ver el capítulo 2, "Segregación educativa en el sistema chileno desde una perspectiva comparada".

2 LUCRO EN EDUCACIÓN

Luego de la reforma al sistema de educación realizada durante el régimen militar en la década de los ochenta, se dio inicio a un proceso de privatización de la educación en el país, lo que permitió que los establecimientos escolares pudieran definirse como instituciones con fines de lucro, independientemente de si reciben o no aportes del Estado. Al respecto, existe una amplia discusión sobre las ventajas y desventajas de los distintos tipos de establecimiento (públicos, particulares subvencionados con y sin fines de lucro, y particulares pagados) y su relación con el rendimiento académico.

En términos generales, existen tres tipos de argumentos con respecto al lucro que son relevantes de considerar. Por un lado, se argumenta que la educación subvencionada en general —dos tercios de la cual tiene fines de lucro— (Contreras y otros, 2011) y privada con fines de lucro en particular amplían la cobertura, la diversidad, la innovación, la calidad de la educación, y con ello, la libertad de enseñanza. Desde este punto de vista, el papel del Estado debe estar centrado en el fomento del emprendimiento privado y la promoción de la competencia mediante la subvención a la demanda y la entrega de información pertinente para la toma de decisiones. De esta manera, los establecimientos con fines de lucro tendrían mayor capacidad de innovar y mejores niveles de gestión, lo cual impactaría directamente en la calidad educativa. En este sentido, el lucro no es importante en sí mismo, sino que se configura como un instrumento para lograr la calidad (Contreras y otros, 2011).

En contraposición, se alude a las consecuencias adversas que puede producir el lucro en la calidad de la educación que se les entrega a los estudiantes. Particularmente, la motivación por innovar en costos, por ejemplo, puede propiciar una disminución de gastos excesiva que vaya en detrimento de la calidad educativa (Contreras y otros, 2011). En concreto, puede llevar a prácticas desfavorables, como la contratación de profesores a un menor salario, lo que aumenta la tasa de rotación; el mantenimiento insuficiente en infraestructura, y la concentración de alumnos (Contreras y otros, 2011). Al respecto, Elacqua y otros (2011) dan cuenta de que los establecimientos con fines de lucro contratan docentes con menos experiencia y edad que aquellos establecimientos sin fines de lucro. Además, en el caso de enseñanza media los docentes de establecimientos con fines de lucro tienen menos probabilidades de tener un contrato fijo y una especialidad. Junto con ello, los padres de los establecimientos sin fines de lucro tendrían una mejor percepción de estos respecto del clima escolar y la infraestructura escolar.

Sin embargo, un tercer argumento se refiere al uso de elementos de mercado y regulatorios sobre estándares educativos, de manera que los establecimientos con fines de lucro solo podrían aportar al sistema educativo mientras ayuden eficazmente a cumplir las metas de cobertura, calidad educativa, integración social y/o diversidad educativa (Contreras y otros, 2011).

Con respecto a la literatura científica, la evidencia y los modelos utilizados para comprobar el efecto del lucro en torno a los resultados académicos son variados y proporcionan diversos escenarios según el tipo de análisis (para más información sobre modelos y variables utilizadas en estudios, ver Bellei, 2005; Contreras y otros, 2011). A grandes rasgos, la evidencia permite inferir que los resultados académicos de los establecimientos particulares y públicos en general son similares, aunque presentan ciertas diferencias en grupos determinados.

Mediante análisis de diversos modelos estadísticos, Tokman (2002) comprueba que, en términos generales, no existen diferencias significativas en los resultados académicos obtenidos en la prueba SIMCE entre los establecimientos particulares subvencionados y municipales, tendencia que se replica al focalizar el análisis en establecimientos ubicados en zonas rurales. Sin embargo, cuando se comparan resultados entre establecimientos particulares subvencionados y públicos que se ubican en zonas urbanas, se aprecian rendimientos estadísticamente significativos a favor de los establecimientos subvencionados. En esta misma línea, cuando se centra el análisis en los resultados académicos en los alumnos que tienen condiciones socioeconómicas y culturales desavanta-

jadas, se aprecia que los establecimientos municipales obtienen mejores resultados en las pruebas SIMCE, de dichos alumnos, que los establecimientos particulares subvencionados (Tokman, 2002; Contreras, Sepúlveda y Bustos, 2010).

A través de modelos econométricos, Elacqua (2011) presenta evidencia empírica de que el escenario es mixto en cuanto a los resultados académicos en los distintos tipos de establecimientos escolares en Chile. Demuestra que los establecimientos particulares subvencionados sin fines de lucro tienen resultados relativamente mejores en la prueba SIMCE de matemática y lenguaje de cuarto básico, que los establecimientos municipales y particulares subvencionados con fines de lucro; sin embargo, estos últimos tienen mejores resultados que los establecimientos públicos (Chumacero y Paredes, 2008; Elacqua, 2011). Para los octavos básicos no se aprecian diferencias en los resultados de las pruebas SIMCE ni de matemáticas ni de lenguaje entre establecimientos con fines de lucros y municipales. A su vez, establecimientos con fines de lucro que pertenecen a alguna franquicia, y los establecimientos católicos, tienen mejores resultados en la prueba SIMCE de matemática que los establecimientos que no pertenecen a una franquicia. Por otro lado, los colegios con fines de lucro que no son parte de una franquicia no obtienen resultados significativamente diferentes a los de las escuelas municipales (Elacqua, 2011).

De esta manera, se aprecia una alta heterogeneidad en la efectividad del sistema educativo cuando se compara por tipos de establecimientos, y no hay un tipo de establecimiento que presente consistentemente mejores resultados educacionales, sino que más bien eso depende del tipo de comparación.

Finalmente, el hecho de que los establecimientos puedan luchar con la educación potenciaría la segregación mediante tres formas (Contreras y otros, 2011). En primer lugar, mediante el copago los establecimientos con fines de lucro pueden segregar a los alumnos según la capacidad de pago de sus padres, y así extraer mayor ganancia, sin que eso repercuta necesariamente en el desempeño escolar (Contreras y otros, 2011). Segundo, los establecimientos pueden crear ambientes homogéneos mediante la selección, lo que les permite cobrar más a los padres que están dispuestos a pagar por dicho ambiente (Contreras y otros, 2011). Tercero, con el fin de extraer más ganancias, el colegio tiene la posibilidad de seleccionar alumnos que se pueden educar a un costo menor y con mejores resultados académicos, por ejemplo, aquellos cuyos padres tienen más educación y, por lo tanto, mayor capital cultural (Contreras y otros, 2011).

3

SELECCIÓN EN EL SISTEMA EDUCATIVO

En Chile, la selección escolar está prohibida en el sector municipal, salvo cuando la demanda excede a los cupos disponibles (Contreras y otros, 2011). Además, desde el año 2009 está prohibida la selección hasta sexto básico para las escuelas particulares subvencionadas (Godoy, Salazar y Treviño, 2014) y para aquellas adscritas a la ley SEP (Carrasco y otros, 2014). A pesar de ello, la selección de alumnos está generalizada e institucionalizada en el sistema escolar chileno (Godoy, Salazar y Treviño, 2014).

104

A pesar de que la selección está prohibida por ley desde pre-kínder a sexto básico, se puede implementar debido a vacíos legales en la Ley General de Educación (LGE) (Godoy, Salazar y Treviño, 2014). Si bien la intención de la LGE es prohibir la selección hasta sexto básico, esta funcionaría más bien de manera reguladora, pues los costos de evadirla son menores que los de cumplirla (Godoy, Salazar y Treviño, 2014). La selección por criterios académicos, socioeconómicos y religiosos es implementada ampliamente en el sistema escolar tanto en establecimientos municipales como particulares subvencionados y privados, y es legitimada por el sistema. Godoy, Salazar y Treviño (2014) demuestran que las exigencias de selección por habilidades de los estudiantes son transversales en todos los cursos y tipos de establecimientos, ya que el 32% de los establecimientos municipales, el 54% de los particulares subvencionados y el 90% de los particulares pagados declaran aplicar requisitos académicos para seleccionar alumnos desde pre-kínder a sexto básico.

La situación es similar en cuanto a los criterios socioeconómicos exigidos por los establecimientos para seleccionar alumnos, ya que el 41% de los establecimientos municipales, el 71% de los particulares subvencionados y el 94% de los pagados exigen requisitos económicos como medio de selección de alumnos desde pre-kínder a sexto básico (Godoy, Salazar y Treviño, 2014). En 2005, sobre el 30% de los estudiantes fue sometido a algún proceso de selección al ingresar a su establecimiento, porcentaje que no varía significativamente con el paso del tiempo, ya que en 2013 el 29% de los estudiantes fue aceptado por criterios académicos (Carrasco y otros, 2014).

Por su parte, análisis realizados para el año 2009 muestran que dos tercios de las escuelas con fines de lucro y tres cuartos de aquellas sin fines de lucro tienen requisitos establecidos para la selección de alumnos (Elacqua y otros, 2011). Si bien la selección por habilidades es la que predo-

mina en los colegios subvencionados (48%), en 2007 el 23% de los padres fue sometido a una entrevista como parte de un proceso de selección y el 19% fue seleccionado por motivos religiosos (Contreras y otros, 2011). En la misma línea, un estudio más reciente (Carrasco y otros, 2014) muestra que en 2013 la mitad de los directores, de todas las dependencias, declaró utilizar sesiones de juegos o entrevistas a los padres en sus procesos de admisión.

Si se comparan los procesos de admisión y selección por grupos de establecimientos, se observa que las escuelas particulares subvencionadas y las de nivel socioeconómico alto tienen más probabilidades de realizar sesiones de juegos y entrevistas a padres como procesos de selección escolar, en contraste con los establecimientos municipales y los de nivel socioeconómico bajo (Carrasco y otros, 2014). Vale señalar que los establecimientos adscritos a la SEP tienen una menor tendencia a ser selectivos (Carrasco y otros, 2014), pero cerca del 45% continúa utilizando sesiones de juego para el proceso de admisión, y si bien la selección es más frecuente en los establecimientos con mayor demanda, aproximadamente el 47% de los establecimientos a los cuales les sobran vacantes realiza sesiones de juego como insumo para el proceso de admisión.

De esta forma, se aprecia que la selección es una práctica legitimada y ampliamente utilizada en el sistema educacional chileno. Sin embargo, esta no solo afecta la composición del alumnado que asiste a los establecimientos, sino también los resultados académicos que obtienen en el SIMCE.

La literatura académica evidencia que los resultados de las pruebas SIMCE podrían estar determinados por la selección de los alumnos más que por las estrategias de enseñanza de los establecimientos. Uno de los primeros resultados relevantes en esta línea, presentado por Contreras y otros (2010), concluye que la brecha entre resultados de los colegios particulares subvencionados y municipales desaparece al controlar el efecto de la selección, de modo que los mayores puntajes SIMCE de los primeros se explicaría no por mérito del establecimiento, sino por la selección de estudiantes. Por otro lado, Valenzuela y Allende (2012) muestran que si bien la asistencia a liceos públicos de excelencia o "emblemáticos" se asocia a un mejor desempeño en el SIMCE, al controlar por variables individuales y de escuela, el efecto del establecimiento se reduce considerablemente, lo que evidencia que el "descreme" y la selección tienen mayor incidencia en el desempeño que la gestión educativa y las estrategias de enseñanza del establecimiento.

Si bien los requisitos académicos que más se usan como criterios de selección son los exámenes de ingreso, los informes de personalidad y los certificados de notas del año anterior (Godoy, Salazar y Treviño, 2014), el hecho de que los establecimientos decidan aceptar a alumnos repitentes o expulsados de otros colegios tiene impacto en los resultados académicos de los establecimientos, medidos por la prueba SIMCE. Bellei (2005) comprueba que los establecimientos que aceptan a alumnos repitentes o expulsados tienen menores resultados en el SIMCE en comparación con las escuelas que no los aceptan. Por otro lado, los establecimientos que expulsan a alumnos obtienen mejores resultados que aquellos que no lo hacen (Bellei, 2005).

En síntesis, el rendimiento académico de los establecimientos no necesariamente mejora debido a la implementación de estrategias enfocadas en el desempeño de sus alumnos, sino por otro tipo de estrategias, como la expulsión de estudiantes con bajos rendimientos o la admisión de alumnos con determinadas características socioeconómicas, religiosa o académicas. Es decir, las escuelas responden al mercado educacional y a la competencia por mejores resultados implementando estrategias de selección para atraer a los mejores alumnos (Tokman, 2002).

106

Finalmente, la literatura académica evidencia que las políticas selectivas redundan en una mayor homogeneidad socioeconómica en las escuelas (Carrasco y otros, 2014); por

lo tanto, la segregación es un efecto importante de la selección. Los niveles de segregación escolar, socioeconómica y académica se mantienen (Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013) o aumentan (Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013) con el transcurso de los años en el país debido, en parte, a los criterios económicos y académicos que los establecimientos aplican para seleccionar alumnos. El uso de estos criterios se potencia en la educación media debido a que la selección en la educación secundaria no está prohibida por ley (Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013). Entonces, los altos niveles de segregación del sistema educacional chileno disminuyen la cohesión social e incrementan la fragmentación y la diferenciación entre los estudiantes, en detrimento de una sociedad más justa (Valenzuela, Villarroel y Villalobos, 2013).

3 CONCLUSIONES

La literatura presentada en los párrafos previos da cuenta, de manera resumida, del estado del arte de las principales investigaciones en relación con el lucro, la subvención y el copago, y la selección en el sistema educativo en Chile, insumo importante utilizado en la discusión y elaboración de la Ley de Inclusión.

En cuanto a las subvenciones y el copago, algunas investigaciones evidencian que el sistema de subvenciones chileno podría tener efectos positivos, sobre todo en alumnos de menores ingresos, ya que permitiría su migración desde colegios municipales con malos resultados académicos a buenos colegios privados, lo que podría aumentar la competitividad en las escuelas, sobre todo si el sistema de subsidio les da ganancias a los establecimientos.

Por otro lado, el sistema de voucher podría tener efectos negativos asociados a la inequidad, la segregación escolar y la disparidad en los rendimientos académicos de los alumnos, según su nivel socioeconómico. Esta situación se ve potenciada, según la literatura, por fallas de mercado como la asimetría de información a la que pueden acceder los padres al momento de elegir un colegio o una oferta de calidad racionalizada; preferencias heterogéneas de la demanda, donde los padres eligen ciertos establecimientos que representan un mejor nivel socioeconómico; y selección desde la oferta, donde los establecimientos educacionales seleccionan a alumnos por resultados académicos, religión o NSE.

Considerando los efectos negativos del sistema de voucher, ciertos autores proponen reforzar el financiamiento de la educación pública y eliminar el copago para evitar procesos de segregación por nivel socioeconómico (Valenzuela, Bellei y De los Ríos 2013, Flores y Carrasco, 2013), en tanto el copago es un mecanismo de selección indirecta (Carrasco y otros, 2014). Esta medida es fundamental, sobre todo para beneficiar a los alumnos más desaventajados de la sociedad (Tokman, 2002).

Por otro lado, Bellei (2005) propone regular el uso de recursos públicos con el fin de que los establecimientos que reciban recursos del Estado los destinen exclusivamente al desarrollo de estrategias de mejora en la calidad educativa y desempeño escolar, y no al incremento de la ganancia de los sostenedores. En este sentido, los recursos económicos se deben entregar a los establecimientos que demuestren no tener fines de lucro (Bellei, 2005). Además, entregar más recursos a las instituciones que reciban alumnos menos aventajados (Bellei, 2005) o entregar recursos diferenciados cuando existe competencia imperfecta en el mercado educacional (Correa y otros, 2014) también son medidas que pueden contribuir a disminuir la segregación del sistema.

En cuanto a la Subvención Escolar Preferencial, existe evidencia que corrobora que, en condiciones de competencia imperfecta, tiene efectos positivos en los puntajes SIMCE de los establecimientos. Esto podría deberse a que la SEP, al incluir un subsidio mayor al costo necesario para educar a un alumno vulnerable, incentivaría a los establecimientos particulares subvencionados que adscriben a esta a atraer a estudiantes prioritarios, lo que aumentaría la competencia en el sector público por captar a estos estudiantes.

Sin embargo, la SEP tiene ciertas limitaciones, ya que genera restringidos cambios en la elección de colegios en las familias de alumnos vulnerables y mejora los resultados académicos solo de manera heterogénea, ya que afecta principalmente a las escuelas autónomas o con alto porcentaje de alumnos prioritarios o de menores ingresos. A su vez, tendría un limitado efecto en la reducción de la segregación escolar debido a la existencia de competencia imperfecta, la selección y un financiamiento compartido desregulado y heterogéneo.

En esta línea, cabe considerar que a pesar de que los recursos económicos provenientes de la Ley SEP⁷ ayudan al desempeño de los alumnos, no garantiza que los establecimientos adhieran a ella. De hecho, las políticas debieran considerar algunos elementos estructurales que desincentivan la adhesión al programa de subvención especial, como la adhesión voluntaria de los colegios a la Ley SEP, la prohibición de cobrar copago, el establecimiento de montos por subvención preferencial menores a los costos necesarios para educar a un estudiante prioritario o la disminución del efecto par de alumnos no vulnerables que se podría generar al aceptar alumnos vulnerables (Valenzuela, Villarroel y Villalobos 2013).

Con respecto al lucro, la evidencia empírica no es determinante en cuanto al efecto que podría tener en los resultados académicos de los alumnos. Se aprecia una alta heterogeneidad en la efectividad del sistema educativo cuando se comparan por tipos de establecimientos, y no hay un tipo de establecimiento que presente resultados educacionales consistentemente mejores.

7. Valenzuela, Villarroel y Villalobos (2013) demuestran que en 2010 la adhesión era considerablemente menor en establecimientos particulares subvencionados (43,9%) que en los públicos (99%), lo que tuvo efectos parciales en la totalidad del sistema educativo chileno.

Por otro lado, el lucro podría potenciar mecanismos que derivan en segregación escolar, como la selección de alumnos, que permite que los establecimientos obtengan más ganancias. La evidencia empírica analizada demuestra que la selección de alumnos podría crear ambientes homogéneos por nivel socioeconómico con el fin de cobrar más a los padres que estén dispuestos a pagar por dichos ambientes. En esta línea, los establecimientos con fines de lucro también podrían seleccionar a alumnos según la capacidad de copago de sus padres, o a aquellos que tienen un capital cultural mayor, ya que implica un costo menor para el establecimiento.

Con respecto a las eventuales políticas enfocadas en la prohibición de las escuelas con fines de lucro, autores como Chumacero y Paredes (2008) plantean considerar los impactos que podrían tener en las familias dependiendo del rumbo que tomen las instituciones. Primero, si las escuelas particulares subvencionadas se transforman en estableci-

mientos privados, las familias de los alumnos que no pueden pagarlas podrían emigrar a establecimientos que no necesariamente desean. Segundo, los alumnos que decidieron asistir a establecimientos con fines de lucro por su afinidad con los valores o principios de estos, pueden ver afectadas sus libertades. Tercero, se plantea que la decisión de los establecimientos de determinarse con o sin fines de lucro depende de las aptitudes de sus sostenedores, por lo tanto, si los establecimientos particulares con fines de lucro son obligados a no tenerlo, los sostenedores podrían verse forzados a inflar los costos o a manejar los recursos de manera ineficiente (Chumacero y Paredes, 2008).

Como indican las investigaciones presentadas en párrafos anteriores, la selección de alumnos es una práctica ampliamente extendida en el sistema escolar tanto en establecimientos municipales como particulares subvencionados y privados, lo cual podría derivar en un aumento de los índices de segregación escolar. A su vez, con el fin de obtener mejores resultados académicos, los establecimientos podrían seleccionar alumnos mediante estrategias que atraigan a estudiantes con un nivel socioeconómico o capital cultural mayor, o mediante la expulsión de estudiantes con bajo rendimiento.

110

En este sentido, Bellei (2005) y Valenzuela, Bellei y De los Ríos (2013) recomiendan, a partir de sus resultados, eliminar o perfeccionar la regulación de los procesos de selección, ya que hacerlo permitiría disminuir la segregación socioeconómica e incrementar la igualdad en los resultados académicos de los estudiantes. Los autores proponen que el sistema educacional chileno prohíba la discriminación por requisitos académicos o socioeconómicos, dado que hacerlo podría mejorar la calidad y equidad educativa, y disminuir el nivel de segregación escolar (Bellei, 2005; Valenzuela, Bellei y De los Ríos, 2013).

En la misma línea, Carrasco y otros (2014) proponen reformular la LGE para eliminar las ambigüedades que permiten realizar procesos de admisión, y la sucesiva discusión sobre la prohibición de la selección para toda la educación escolar. Para eliminar efectivamente la selección escolar, los autores recomiendan que la administración del proceso de admisión sea trasladada desde los establecimientos escolares hacia agencias estatales locales que coordinen, gestionen, administren y computen la postulación y asignación de cupos a la educación escolar en un área geográfica acotada (Carrasco y otros, 2014). Además, se debiera regular la expulsión escolar para que no se convierta en un método de selección tardía (Carrasco y otros, 2014).

Si bien la selección y los vacíos legales potencian la segregación escolar, uno de los factores preponderantes es la distribución desigual de establecimientos en el territorio y los desplazamientos que los alumnos deben realizar para asistir a sus colegios. Por lo tanto, es fundamental desarrollar políticas dirigidas a aumentar el número de establecimientos de buena calidad en todo el territorio (Flores y Carrasco, 2011).

El trabajo académico permite comprender los diversos argumentos en torno a las vicisitudes que experimenta el sistema de educación chileno. No exento de la discusión propia del campo científico, sobre todo en un tema tan importante como la educación, la evidencia que entregan las investigaciones dan luces que permiten ampliar el horizonte de posibilidades de acción para la elaboración de políticas públicas. Para el caso particular de la Ley de Inclusión, fue un aporte para su discusión y elaboración. Tener en cuenta el trabajo intelectual de importantes autores en la materia enriqueció la discusión en torno a la ley y mejoró el desempeño en la creación de una política pública que apunta a la inclusión y al desarrollo de la educación en el país.