

Sobre el lucro en educación escolar*

HARALD BEYER B.

- El lucro en educación escolar ha existido desde el siglo 19 y fue consagrado legalmente en la Ley de Instrucción Primaria de 1920. Eso podría terminarse de prosperar el proyecto de ley que prohíbe las ganancias en la educación escolar con fondos públicos. Se argumenta que ello es necesario, porque esta posibilidad afecta la calidad de la educación escolar.
- Estas notas argumentan que la evidencia al respecto no es tal. La realidad es que no hay grandes diferencias en los desempeños de los colegios, liceos y escuelas de acuerdo a la forma en que están organizados jurídicamente, después de controlar por factores que influyen en los desempeños educativos de nuestros estudiantes.
- La falta de una conclusión categórica obedece a que los promedios esconden grandes heterogeneidades al interior de cada subgrupo. Así hay establecimientos con buenos, mediocres y deficientes desempeños al interior de los colegios con lucro, pero también entre los particulares subvencionados sin fines de lucro y los municipales. En un mundo con “escasez de calidad” la política educativa debería ser capaz de distinguir y no generar tensiones innecesarias en los colegios que están teniendo buenos desempeños.
- Por eso, se propone en estas líneas un camino distinto al definido en el proyecto de ley. En particular, se sugiere no cambiar la situación de los colegios con buenos desempeños. Se clasifican de este modo aquellos que están por sobre la mediana del SIMCE de lenguaje y matemática obtenida por los colegios particulares subvencionados sin fines de lucro y los municipales. Esta categorización se hace controlando por vulnerabilidad de los estudiantes. Así, la transformación de estos colegios en fundaciones sin fines de lucro se recomienda solo para aquellos establecimientos de bajos desempeños. Esta definición es complementaria a la que contempla el sistema de aseguramiento de la calidad existente. La aplicación sugerida afectaría en dos años a casi 600 colegios que educan a alrededor de 140 mil estudiantes en lugar de impactar alrededor de 2 mil 500 colegios que educan a casi 1,2 millones de jóvenes y niños.
- Esta es una solución menos onerosa y también menos traumática que la que propone el proyecto. Además, promueve incentivos correctos al premiar a los que obtienen buenos desempeños. También deberían modificarse las disposiciones que prohíben los arriendos y los créditos hipotecarios para asegurar la infraestructura de los colegios. Mientras el Estado no provea, como ocurre en otros países, el financiamiento para nueva infraestructura de los colegios particulares, estas posibilidades deben mantenerse abiertas. Por último, debe eliminarse el permiso previo de la autoridad educacional, que contempla el proyecto de ley, para abrir un nuevo colegio. Ello se presta para discrecionalidad. Si el temor es que existan muchos colegios pequeños, una mejor alternativa es exigir un mínimo de matrícula después de un periodo específico. Ese mínimo puede variar para distintas localidades geográficas y debería ser definido por un panel de expertos independientes.

Harald Beyer B. Director del Centro de Estudios Públicos.

* Estas notas toman como base una parte de la presentación que hizo el autor en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados el día 15 de julio de 2014 comentando el proyecto que pone fin al lucro, copago y selección (Boletín 9366-04).

1. Introducción

El Gobierno, en línea con las definiciones de su Programa, ha presentado un proyecto de ley que pone fin al lucro en la educación escolar, termina con el financiamiento compartido y regula los sistemas de admisión en este nivel educativo. Como es esperable que los Gobiernos aspiren a poner en práctica los lineamientos que presentaron durante el proceso electoral, esta iniciativa no debe ser una sorpresa. Por cierto, ello no significa que sus ejes centrales no puedan ser objeto de una nueva discusión a la luz de los antecedentes disponibles y menos que sus contenidos específicos incluidos los compromisos financieros y los tiempos definidos no puedan ser revisados.

Precisamente de esto se tratan estas notas. En particular se revisa la regulación que pone término al lucro. No se aborda en este documento el término del financiamiento compartido¹ ni las normas que modifican las reglas sobre admisión y expulsión².

2. La presencia de colegios con lucro

Desde el siglo 19, los sostenedores de colegios privados han podido organizarse como sociedades comerciales y obtener ganancias por su gestión educacional. Ello ha sido permitido en diversas instancias y quizás la más emblemática de éstas es la disposición que, al respecto, establece la Ley de Instrucción Primaria de 1920 en su artículo 44. El mecanismo de financiamiento era una subvención por asistencia media. Es decir, una modalidad equivalente a la actual. La diferencia es que antes de 1981 ese financiamiento era objeto de negociación todos los años y la

¹ Para aquellos interesados en este tópico del proyecto puede consultarse Harald Beyer y Sylvia Eyzaguirre "Fin del Financiamiento Compartido: Análisis del Proyecto y Propuestas", Centro de Estudios Públicos, Serie *Puntos de Referencia*, N. 374 Junio 2014.

² Estas se abordarán en otra publicación en esta misma serie en poco tiempo más.

educación estatal se financiaba con aportes directos. Desde esa fecha la asignación es automática en la medida que se cuente con estudiantes matriculados y asistiendo a las aulas de los colegios que pueden impetrar la subvención escolar³ y se aplica a todos los establecimientos, incluidos los estatales, en igualdad de condiciones. A través de esta vía se ha facilitado la operación de estos colegios. Seguramente no hay una única explicación para que nuestro país haya aceptado colegios con lucro, pero una importante es que a través de esta vía redujo la necesidad de recursos públicos para financiar la infraestructura necesaria para aumentar la cobertura. Piénsese, por ejemplo, que en otros países con alta participación privada como Holanda o Bélgica, los recursos para infraestructura de los sostenedores privados han sido provistos por el Estado. Por tanto, las recompensas por la inversión, el costo de oportunidad de los recursos propios invertidos y el riesgo que ella acarrea no son necesarias en esos países. En Chile, en cambio, cabría esperar una recompensa por esos factores.

3. Aspectos centrales del proyecto de ley

Si se quiere terminar con un sector que ha estado legalmente permitido desde el siglo 19 corresponde resarcirlo por la inversión realizada a los actuales precios de mercado⁴. El proyecto de ley

³ Básicamente los que son reconocidos oficialmente y se acogen a reglas específicas definidas en las leyes de subvención general y escolar preferencial.

⁴ Corresponde hacer una precisión sobre este punto. El Estatuto de Garantías Constitucionales (Reforma Constitucional Ley 17.389, de 9 de enero de 1971) estableció en su numeral 5 la modificación del Artículo 10 N° 8 sobre la libertad de Enseñanza en la Constitución de 1925. Entre otras modificaciones, definió (en su inciso 4°) que "Sólo la educación privada gratuita y que no persiga fines de lucro recibirá del Estado una contribución económica que garantice su financiamiento, de acuerdo a las normas que establezca la ley." Esta ley nunca se dictó y, por tanto, esta disposición nunca se hizo efectiva.

considera recursos públicos para estos propósitos. Esta posibilidad ha sido cuestionada, pero parece inviable otra opción si se quiere cumplir con el término del lucro. Específicamente, dicho proyecto establece que dentro de dos años de entrada en vigencia de la ley que todos los sostenedores que estén organizados comercialmente deben convertirse en fundaciones sin fines de lucro. Para estos propósitos contempla la posibilidad de transferir en ese plazo la condición de sostenedor a una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro⁵. Además, si realiza este trámite puede optar a percibir un aporte por infraestructura financiado por el Estado (el proyecto define la forma en que este aporte se definirá y contempla su pago en doce cuotas anuales con un interés de cuatro por ciento anual por el saldo adeudado). El nuevo sostenedor también podrá comprar la infraestructura en el mismo plazo, pero en este caso el financiamiento provendrá de la subvención. Para que esto proceda el sostenedor debe ser dueño de la propiedad, pero hay colegios que funcionan en propiedades arrendadas, opción contractual que el proyecto descarta. Así, estos establecimientos quedarían, en la práctica, sin una solución de continuidad. Esta disposición también provoca eventualmente problemas a los sostenedores que son sin fines de lucro y cuya infraestructura también es provista parcial o completamente a través de esta vía.

En el caso de que la infraestructura haya sido financiada a través de un crédito hipotecario también pueden existir problemas para ambos tipos de colegio. Para los sostenedores con lucro, que financiaron parte de su infraestructura a través de este camino, el aporte en cuotas establecido en el proyecto no es evidente que les permita levantar las hipotecas y adelantar el término del crédito. Para

⁵ En la actualidad, la legislación vigente prohíbe la transferencia de la condición de sostenedor.

los sostenedores sin fines de lucro la restricción establecida en el proyecto de no poder financiarse con créditos hipotecarios es compleja, porque dificulta los mejoramientos en infraestructura o las expansiones de la fundación. Por supuesto, también deja en la incertidumbre a fundaciones que tienen en la actualidad un crédito hipotecario, toda vez que el proyecto de ley prohíbe los gravámenes o hipotecas.

El proyecto de ley contempla una serie de disposiciones de distinta naturaleza que aspiran a cerrar potenciales vías de burlar el propósito legislativo de terminar con el lucro. Así define exactamente el uso que se le puede dar a la subvención y prohíbe que los desembolsos necesarios para cumplir con los fines educativos involucren a partes relacionadas. Desde luego también prohíbe retiros para los directivos de la Fundación que no sean aquellos que puedan pagarse como salarios por estar involucrados de manera efectiva en la gestión pedagógica o administrativa de la fundación. Estas disposiciones están en línea con los objetivos que persigue el proyecto de ley y son atendibles como normas generales. Sin embargo, hay otras que más bien debilitan las posibilidades de desarrollo de los establecimientos particulares subvencionados, aun si pertenecen a fundaciones sin fines de lucro y reinvierten todos sus excedentes. En particular, nos referimos a la prohibición de arriendos y la contratación de créditos hipotecarios ya señalados. La norma que se propone para estos efectos busca que “la entidad sostenedora sin fines de lucro sea propietaria del o los inmuebles en los que funciona el establecimiento educacional, que estos se encuentren libres de gravámenes...” Este es un requisito que parece innecesario y que puede dificultar la renovación de infraestructura o la expansión de los colegios. Los arriendos, siempre que no sean con partes relacionadas, y el financiamiento vía hipotecas pueden ser soluciones eficientes que no deberían descartarse del menú de opciones de los

establecimientos educacionales para asegurar su infraestructura. Claro que habría que resolver aquellos casos, frecuente en colegios religiosos, donde las propiedades en las que operan los establecimientos han sido entregadas en comodato o en arriendo por organizaciones religiosas, toda vez que aquí habría partes relacionadas interactuando. Esta situación no parece tan compleja de resolver. Por cierto, si el Estado decidiese, como en otros países, aportar los recursos para financiar la infraestructura educacional –o si hubiese suficiente filantropía–, la posibilidad de arriendos o créditos hipotecarios no sería necesario. Asimismo, parece poco adecuado que el Ministerio apruebe la solicitud de un establecimiento que por primera vez solicita el beneficio de la subvención solo si se verifica “que exista una demanda insatisfecha por matrícula que no pueda ser cubierta por medio de otros establecimientos educacionales que reciban subvención o aporte estatal en el territorio en el que pretende desarrollar su proyecto educativo...” Esto es muy difícil de calificar y supone, en la práctica, limitar artificialmente las opciones de las familias. Tampoco es una medida que promueva calidad en educación. Pero antes de abordar éstas u otra disposición conviene evaluar la relación que existe entre la posibilidad de retirar ganancias de los colegios y los logros académicos de los estudiantes.

4. Desempeños educativos y lucro

Los cambios estructurales o refundacionales tensionan inevitablemente los sistemas educacionales. Terminar con la posibilidad de ganancia en la educación escolar, toda vez que esta política ha estado vigente por décadas en la educación chilena, tiene ese carácter. Que se tense el sistema educacional no es una buena razón para no promoverla, pero parece razonable exigir algún impacto beneficioso tangible o potencial. El diagnóstico de las autoridades parece estar en línea

con la idea de que el término del lucro mejoraría la calidad de la educación. Así, se sostiene, que “... en la educación, lucro y calidad se oponen”⁶. Sin embargo, la evidencia es mucho menos clara de la que deja entrever esta afirmación. Desde luego, el propio mensaje del proyecto es muy cauteloso y cita una serie de investigaciones sosteniendo que “los establecimientos particulares con fines de lucro tienen, en general, peores resultados que los establecimientos sin dicho fin, o bien, muestran un efecto neutro o muy mínimo (sobre resultados escolares medidos en los test SIMCE)”. Es una manera algo compleja de decir que los diversos estudios disponibles no permiten defender el término de estos establecimientos como tampoco su celebración. Estos estudios econométricos resumen, además, grandes promedios. Quizás un buen resumen de la evidencia disponible es la que se desprende de Elacqua (2011): colegios particulares subvencionados sin fines de lucro tienen una pequeña ventaja sobre colegios particulares subvencionados con fines de lucro y escuelas municipales. Asimismo, los estudiantes de colegios con fines de lucro tienen levemente mejores resultados en el SIMCE que estudiantes similares en escuelas municipales en cuarto básico. En octavo básico no habría diferencias significativas. Ahora si se hace una desagregación más fina de los colegios, se puede establecer que aquellos con lucro que pertenecen a una red y los católicos tienen mejores resultados que los demás y no habría diferencias consistentes y estadísticamente significativas entre colegios con fines de lucro independientes (que no pertenecen a una red) y escuelas municipales⁷. Otros estudios,

⁶ Declaraciones vertidas por el Ministro de Educación Nicolás Eyzaguirre en el programa Tolerancia Cero el 25 de mayo de 2014.

⁷ Véase Gregory Elacqua, “For-Profit Schooling and The Politics of Education Reform in Chile when Ideology Trumps Evidence” (Julio 2011), Instituto de Políticas Públicas UDP, *Serie Documentos de Trabajo* 07.

con matices, arriban a similares conclusiones. A este respecto es interesante un estudio reciente de Zubizarreta *et al.* (2014)⁸ que, utilizando una técnica novedosa para igualar, desde un punto de vista estadístico, a estudiantes que, después de estar en la básica en una escuela municipal, asisten a dos tipos de educación privada con lucro y sin lucro, determina que los segundos tienen mejores resultados educativos que los primeros. Estos resultados no son inconsistentes con los de Elacqua, aunque no incluyen los logros educativos de los que optan por liceos municipales y tampoco permite distinguir entre las diversas organizaciones que conviven al interior de los establecimientos particulares subvencionados. En general, es difícil extraer conclusiones en diversas dimensiones respecto del desempeño de los colegios con fines de lucro. Contreras *et al.* (2011) revisan, además de desempeño educacional, cobertura, segregación y diversidad. Si bien sus análisis, por la ausencia de información precisa, son incompletos no se desprenden regularidades que llamen la atención, con excepción quizás de la contribución de los colegios con fines de lucro a la cobertura educacional⁹.

La imposibilidad de arribar a una conclusión definitiva respecto de cuáles establecimientos tienen mejores resultados en Chile, sin perjuicio de las pequeñas diferencias que en favor de un grupo específico se puedan encontrar en un año en particular, es el reflejo de la enorme heterogeneidad de desempeños que se observa en los distintos grupos de establecimientos educativos. El Gráfico N. 1

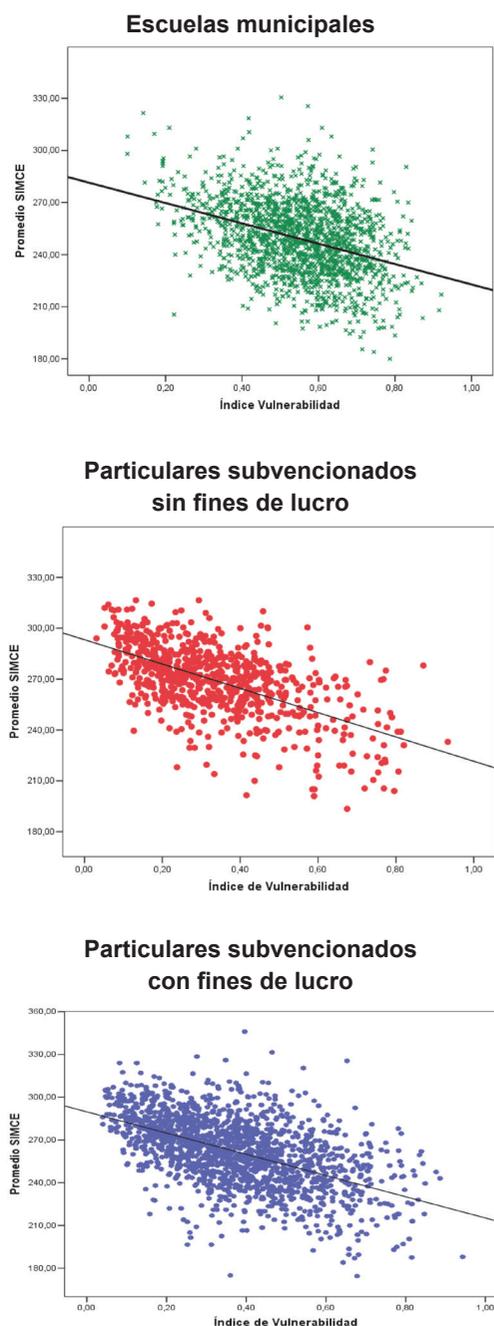
⁸ José Zubizarreta, Ricardo Paredes y Paul Rosenbaum, "Matching for Balance, Pairing for Heterogeneity in an Observational Study of the Effectiveness of For-profit and Not-for-profit High Schools in Chile", (2014), *Annals of Applied Statistics*.

⁹ Véase Dante Contreras, Daniel Hojman, Federico Huneeus y Óscar Landerretche, 2011, "El Lucro en la Educación Escolar. Evidencia y Desafíos Regulatorios", *Trabajos de Investigación en Políticas Públicas*, Departamento de Economía, Universidad de Chile. N. 10, septiembre.

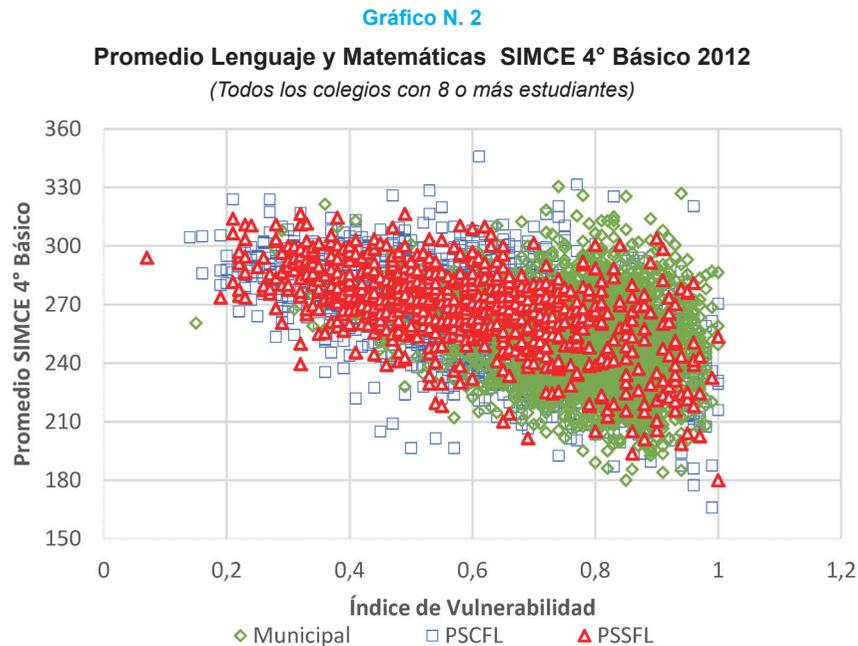
Gráfico N. 1

Desempeño medido por Promedio SIMCE 2012 de Lenguaje y Matemáticas 4° Básico

(Escuelas y colegios urbanos, controlando por vulnerabilidad promedio de los establecimientos)



Fuente: elaboración propia sobre la base de SIMCE, JUNAEB y SII (clasificación de RUT).



Fuente: elaboración propia sobre la base de SIMCE, JUNAEB y SII (clasificación de RUT).

muestra para los sectores urbanos el desempeño en el SIMCE de cuarto básico (promedio de lenguaje y matemáticas en el eje vertical) de colegios municipales, particulares subvencionados sin fines de lucro y particulares subvencionados con fines de lucro. En el gráfico se controla por el índice de vulnerabilidad escolar del colegio (proporción de estudiantes vulnerables de cada colegio de acuerdo a la definición de JUNAEB). Se observa que al aumentar los niveles de vulnerabilidad los desempeños educativos de los colegios, en promedio, se reducen. Es un reflejo de la mayor dificultad que supone educar a niños socio-culturalmente más desaventajados. Reducir todo lo que sea posible el peso del origen socioeconómico en los desempeños educativos de nuestros niños y jóvenes sigue siendo uno de los principales desafíos de nuestro sistema educacional.

El Gráfico N. 2 reúne a todos los establecimientos que rinden SIMCE de cuarto básico (incluyendo los rurales) con ocho o más estudiantes.

Es evidente que los desempeños de estos establecimientos son “manchas” superpuestas que no permiten afirmar que la naturaleza jurídica de los sostenedores es lo que determina el desempeño promedio.

Se puede notar a partir de los gráficos N. 1 y 2 que los colegios particulares subvencionados con fines de lucro tienen una presencia en todos los niveles de vulnerabilidad mientras que los particulares subvencionados sin fines de lucro presentan en promedio un menor índice de vulnerabilidad y los municipales uno mayor. De aquí no se desprende que los colegios particulares subvencionados con fines de lucro sean más integrados socialmente. De hecho, podrían ser los menos integrados, toda vez que esa mayor presencia en todos los grados de vulnerabilidad podría significar una suerte de “especialización”. Para indagar en mayor profundidad se calcula el Índice de Disimilitud utilizando como criterio de comparación la distribución de estudiantes

con primera prioridad en vulnerabilidad (IVE-1)¹⁰. Para el total de los establecimientos subvencionados (particulares y municipales) este índice alcanza un valor de 0,305 en la dimensión analizada, es decir un poco más del 30% de los estudiantes deberían reasignarse entre establecimientos para que todos ellos tuvieran la proporción de estudiantes con primera prioridad de vulnerabilidad¹¹. Si analizamos el índice de disimilitud como si cada uno de los tres tipos de establecimientos fuera un subsistema escolar, se concluye que los municipales son los menos segregados (0,23). Los particulares subvencionados son algo más segregados y no hay mayor diferencia entre particulares subvencionados sin fines de lucro (0,29) y particulares subvencionados con fines de lucro (0,31). Por tanto, no es evidente que la mayor dispersión de los establecimientos con fines de lucro en el eje de la vulnerabilidad sea un reflejo de una especialización en el servicio educacional de acuerdo a la vulnerabilidad de los estudiantes.

Quizás el desafío más relevante desde el punto de vista educacional hacia el futuro sea enfrentar la gran heterogeneidad de desempeños que existen

¹⁰ A nivel agregado en los establecimientos financiados por el Estado y con matrícula en la educación básica un 43 por ciento de los estudiantes califica en este indicador. El Índice de Disimilitud entrega la proporción de estudiantes que deben ser reasignados entre establecimientos escolares si se quiere que el grupo considerado tenga igual representación en todos ellos. Para más detalles de este índice y de otros de segregación se puede consultar David James y Karl Taeuber, 1985, "Measures of Segregation", *Sociological Methodology*, Vol. 15, 1-32 o Charles Clotfelter, 1999, "Public School Segregation", *Land Economics*, Vol. 75 N. 4, 487-504

¹¹ Este valor supone una segregación moderada. Con todo, es importante mencionar que este mismo índice con otros criterios muestran un mayor valor sugiriendo niveles más bien altos de segregación. Por ejemplo, Juan Pablo Valenzuela, Cristián Bellei y Danae de los Ríos, 2014, "Socioeconomic School Segregation in a market-oriented Educational System", *Journal of Education Policy*, Vol. 29 N. 2, 217-241, estiman índices por sobre 0,5 (segregación más elevada) al usar una medida de nivel socioeconómico más refinada. En todo caso aquí el objetivo es comparar entre los distintos grupos de escuelas y colegios.

entre establecimientos que educan a niños que son, al menos desde el punto de vista de vulnerabilidad, muy parecidos entre sí. Los rangos son típicamente del orden de dos a tres desviaciones estándares para los distintos niveles de vulnerabilidad, aunque son algo menores a niveles bajos de vulnerabilidad. La dispersión es algo menor en el caso de los colegios particulares subvencionados sin fines de lucro y algo mayor en los establecimientos municipales. Estas diferencias no son fáciles de explicar. Habrá quienes piensan que ellas pueden ser explicadas por diferencias en los recursos invertidos o por políticas de admisión más selectiva en algunos establecimientos que en otros. Respecto del primer aspecto, es evidente que no es fácil estimar el efecto de una mayor inversión sobre los desempeños de un establecimiento educacional, debido a que no solo importan los mayores recursos sino cómo ellos se utilizan. En ese sentido, hay que advertir sobre dos posiciones extremas. Por un lado, aquellas que sostienen que la escuela no tiene mayor importancia, toda vez que los logros educacionales están relacionados con el capital cultural, social o económico de los hogares de los que provienen los estudiantes. Habitualmente se cita como punto de partida de esta mirada el así llamado Informe Coleman¹² por su marcado carácter empírico, aunque indudablemente hay muchos antecedentes previos. Si bien el informe ponía el acento en la escasa influencia de otros factores, que no fueran los antes mencionados, en los desempeños educativos reconocía la influencia de las características de los profesores, especialmente en los niños menos aventajados culturalmente.

Por otro, aquellos que creen que el aspecto decisivo en esos logros son los recursos invertidos por estudiante. Aquí la evidencia sugiere mucha cautela.

¹² Véase James S. Coleman, Ernest Q. Campbell, Carl F. Hobson, James McPartland, Alexander M. Mood, et al., 1966, *Equality of Educational Opportunity*, Washington: U. S. Office of Education.

Los estudios de mejor calidad apuntan, en general, a efectos muy pequeños o incluso no significativos de la inversión en educación y en los insumos más tradicionales en los desempeños educativos¹³. Así, las diferencias que observamos en el Gráfico N. 1, toda vez que en cada una de las figuras se controla por vulnerabilidad, no pueden ser explicadas por eventuales diferencias de inversión, que por lo demás son muy acotadas, entre los establecimientos educacionales que están representados en el gráfico.

Una alternativa para explicar las diferencias en desempeño entre establecimientos que educan a estudiantes similares es la presencia de un proceso de selección que discrimine entre estudiantes de acuerdo a alguna característica asociada con rendimiento académico. El nivel presentado en el gráfico es cuarto básico y ya existe un control por vulnerabilidad (medida por JUNAEB). Algunos estudios han evaluado la posibilidad de selección a través de las respuestas de los padres a cuestionarios que acompañan la rendición del SIMCE¹⁴. En el caso particular del estudio citado un 27 por ciento de los niños habría sido sometido a algún test de habilidades, a un 13 por ciento de las familias les habría sido solicitado antecedentes socioeconómicos y un 10 por ciento certificado de bautismo o de matrimonio religioso (un 31 por ciento estaría afectado a algún criterio de selección). Estos criterios serían prácticamente inexistentes en las escuelas municipales y se concentrarían en los colegios particulares subvencionados. Los resultados de este estudio sugieren que los colegios que seleccionan

tendrían resultados que superarían en diez puntos a aquellos que no seleccionan, una vez que se controla por otros factores. Es evidente que tampoco puede argumentarse que puedan encontrarse aquí las significativas diferencias de puntaje que se muestran en el Gráfico N. 1. Además, hay dos preguntas que no están bien resueltas en este estudio y en otros similares. Por un lado, hasta qué punto estos instrumentos de selección se aplican restrictivamente. Hay evidencia de que más del 90 por ciento de nuestros estudiantes asistirían al establecimiento de su preferencia¹⁵. Por otro lado, la posibilidad de seleccionar existe si el colegio atrae a los estudiantes. Si eso es así, es posible que la causalidad pueda ser de resultados educacionales a selección y no viceversa. Los autores sugieren que esa posibilidad debería descartarse porque la evidencia en Chile mostraría que las decisiones de los padres no estarían influidas por los resultados del SIMCE. Sin embargo, tal aseveración es discutible, toda vez que hay evidencia de que ese indicador sería considerado, por supuesto junto con otros, por las familias en las decisiones respecto de que establecimiento elegir para sus hijos¹⁶.

Otros factores que pueden influir en estas diferencias de desempeño son formas de organización de los colegios. Por ejemplo, Elacqua *et al.* (2011) encuentran que los colegios que se organizan en una red de varios colegios, incluidos los con lucro, tienen mejores resultados que el resto¹⁷. Nuevamente las diferencias no son tan significativas como para explicar

¹³ Una revisión reciente de un número amplio de estudios en países en vías de desarrollo puede encontrarse en Paul W. Glewwe, Eric A. Hanushek, Sarah D. Humpage y Renato Ravina, 2013, "School resources and educational outcomes in developing countries: A review of the literature from 1990 to 2010", en Paul W. Glewwe, ed., 2013, *Educational Policy in Developing Countries*, Chicago: The University of Chicago Press.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Dante Contreras, Paulina Sepúlveda y Sebastián Bustos, 2010, "When Schools Are the Ones that Choose: The Effects of Screening in Chile", *Social Science Quarterly*, Vol. 91 N. 5, diciembre.

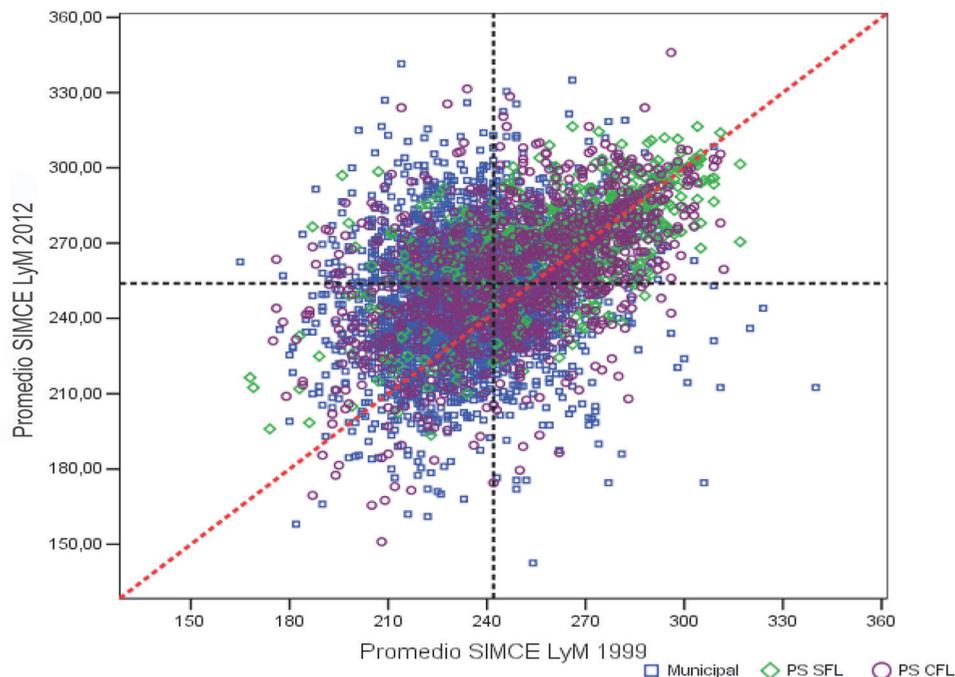
¹⁵ Véase, por ejemplo, Centro de Estudios Públicos, 2006, "Estudio Nacional de Opinión Pública N° 24 Tercera Serie Junio-Julio 2006", Documento de Trabajo, 366 septiembre.

¹⁶ Véase Francisco Gallego y Andrés Hernando, 2009, "School Choice in Chile: Looking at the Demand Side" *Serie Documentos de Trabajo* N. 356, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

¹⁷ Véase Gregory Elacqua, Dante Contreras, Felipe Salazar y Humberto Santos, 2011, "The effectiveness of private school franchises in Chile's national voucher program", *School Effectiveness and School Improvement*, Vol. 22 N. 3.

Gráfico N. 3

Promedio SIMCE Cuarto Básico en 1999 y 2012 (establecimientos subvencionados)



las heterogeneidades observadas en el Gráfico N. 1. Es evidente que las explicaciones hay que buscarlas más bien en un conjunto de prácticas y competencias no observables y que posiblemente dicen relación, en gran medida, con liderazgo directivo, capacidades docentes o formas de gestión desarrolladas por los sostenedores de los establecimientos municipales, particulares subvencionados con y sin fines de lucro. El Gráfico N. 3 quizás ayuda a clarificar esta mirada. Ahí se presentan el promedio SIMCE en cuarto básico en 1999 y 2012. Obviamente, ésta es una submuestra de los colegios actualmente existentes, toda vez que en el período se crearon varios nuevos (otros obviamente se cerraron).

La línea diagonal de 45° permite separar aquellos que subieron (en la parte superior de la diagonal) o bajaron (parte inferior) su promedio SIMCE de matemáticas y lenguaje en 2012 respecto de 1999. Es posible apreciar que la masa de puntos está levemente

desplazada hacia arriba y a la izquierda. Ello es consecuencia de un alza en el SIMCE promedio de 242 a 254 puntos para este grupo de colegios. Las líneas ortogonales a los ejes horizontal y vertical representan los promedios de 1999 y 2012, respectivamente. Las escuelas y colegios que estaban bajo el promedio en 1999 y ahora, en 2012, están por sobre él son aquellos del cuadrante superior izquierdo. Es posible observar que ahí están presentes escuelas municipales, colegios sin fines de lucro y también aquellos que tendrían fines de lucro. Este es un fenómeno que se repite en casi todos los cuadrantes de manera más o menos similar. Quizás si en el cuadrante inferior de la derecha, aquel con establecimientos que estaban por sobre el promedio SIMCE en 1999, pero que actualmente están por debajo del promedio, hay una mayor presencia relativa de escuelas municipales. Es posible visualizar, además, una inercia importante en los desempeños de un buen número de establecimientos

(hay una densidad relevante en torno a la línea de 45 grados, sugiriendo que no hay grandes cambios en desempeños relativos entre 1999 y 2012). En este sentido, aun si se evalúan dinámicamente los cambios en los desempeños educativos, no parece que ellos estén influidos por la organización jurídica de los establecimientos. Esta realidad sugiere, una vez más, que los cambios obedecen a prácticas directivas y docentes que no observamos (o no hemos medido) y no a la naturaleza jurídica de los establecimientos. El desafío principal, por tanto, de una reforma educacional de largo alcance e impacto es lograr que esas capacidades y prácticas efectivas se generalicen en el sistema educacional. No es evidente cómo el término del lucro abona a este desafío.

5. Dimensionado el lucro

El análisis de la evidencia disponible sugiere que una política que acabe con la existencia de establecimientos que generan ganancias para sus dueños no contribuye a mejorar los desempeños de la educación chilena. Siempre se puede argumentar que su presencia tampoco contribuye a ese propósito. Después de todo obtendrían resultados similares o levemente superiores a los municipales. Pero no sirve de mucho, dada la dispersión detectada, comparar los promedios. En este escenario los colegios interesantes son aquellos que tienen buenos desempeños y los hay entre los establecimientos municipales, los particulares subvencionados sin fines de lucro y también entre aquellos que tienen fines de lucro. La política educativa, toda vez que el recurso más escaso está constituido por buenos logros educativos, debería tener la capacidad de distinguir a estos de aquellos de desempeños insuficientes. El proyecto de ley que se comenta claramente no hace esa distinción y ese es un problema.

Podría defenderse esta falta de sintonía fina acudiendo al hecho que los recursos que se retiran

de estos establecimientos, más allá de su desempeño, afectan la legitimidad del sistema escolar. Ahora esa sensación, de ser cierta, muy posiblemente dependa de los montos involucrados. También se puede argumentar que esos recursos de ser reinvertidos en educación lograrían aún mejores resultados. Sin embargo, cabe suponer que ello también reduciría el esfuerzo del sostenedor en sacar adelante su proyecto educacional. Parece razonable que el esfuerzo de tener buenos desempeños reciba una recompensa razonable, sobre todo si se han usado fondos propios para el desarrollo del proyecto educacional en cuestión. Al respecto es importante recordar, por cierto guardando las proporciones, que la educación particular subvencionada tiene un carácter similar a las concesiones. Los sostenedores financian la infraestructura y reciben un retorno a cambio por el costo de oportunidad de los fondos invertidos y la gestión realizada. En este proceso tienen que cumplir con las exigencias (o estándares de servicio) definidas por el Estado. El análisis realizado hasta ahora muestra que sus desempeños son inferiores al que obtienen las escuelas municipales. Además, se puede comprobar que los gastos efectuados para financiar los establecimientos educacionales son menores que en estas escuelas una vez que se consideran todos los aportes que se efectúan. La “concesión” entonces produce un resultado satisfactorio para el Estado. Por supuesto, esas exigencias siempre se pueden revisar, pero si se quiere “terminar con la concesión” corresponde una indemnización que compense los recursos invertidos en el desarrollo de los proyectos.

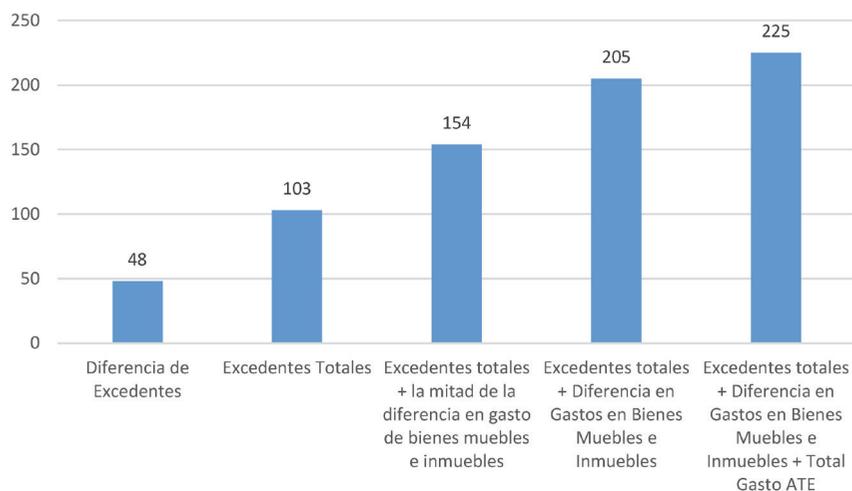
La información para dimensionar las ganancias que se pueden estar retirando es muy precaria. Están disponibles las declaraciones de ingresos y gastos de los distintos sostenedores¹⁸ y en al-

¹⁸ Véase el siguiente enlace de la Superintendencia de Educación Escolar: http://www.supereduc.cl/images/DECLARACION_DE_SOSTENEDORES SOBRE_INGRESOS_Y_GASTOS_DE_SUBVENCION_GENERAL_Y_PIE_2012.pdf

Gráfico N. 4

Lucro potencial bajo distintos escenarios

(millones de dólares. Tipo de cambio = 560)



gún momento se divulgó también información, no disponible al momento de escribir estas notas en la página web citada, de los gastos agrupados en diferentes áreas. La Tabla N. 1 presenta, a partir de esta información, los excedentes, el gasto por bienes muebles e inmuebles y los gastos en asesoría técnica educativa. La información es por estudiante tanto para los colegios particulares subvencionados sin fines de lucro como aquellos con fines de lucro (las cifras son de 2012 pero en pesos de 2014).

Tabla N. 1

Cifras de interés por estudiante de los colegios particulares subvencionados que rinden SIMCE

(Son cifras anuales correspondientes a 2012 y se presentan en pesos de junio 2014)

	Excedentes	Gasto en bienes muebles e inmuebles	Asesoría Técnica Educativa
PSSFL	29.738	52.700	8.207
PSCFL	55.534	107.199	10.640

Fuente: Véase texto.

Es posible apreciar que hay diferencias entre ambos grupos de establecimientos tanto en exce-

dentos como en las partidas de gasto que algunos argumentan sirven como desviación de recursos. Hay que tener claro que los excedentes no son necesariamente ganancias que se retiran. Desde luego los particulares subvencionados sin fines de lucro no retiran ganancias. El gasto en bienes muebles e inmuebles presenta una diferencia importante, pero no hay que olvidar que algunos colegios sin fines de lucro reciben importantes donaciones en este ítem que les permite reducir su gasto en esta partida. Menores son las diferencias de gasto en asistencia técnica educativa.

El Gráfico N. 4 presenta distintas simulaciones a partir de esta tabla de las ganancias que podrían tener los dueños¹⁹. La primera columna supone que la diferencia de excedentes entre ambas categorías de colegio es la que se retira. Hay que considerar que el lucro actualmente está permitido y no es evidente que los estados de resultados en los que se basan estos datos oculten las verdaderas ganan-

¹⁹ El número de estudiantes que asistirían en la educación escolar a colegios con fines de lucro alcanzaría a un millón 42 mil. (Recuérdese que la base de análisis son los establecimientos subvencionados que rinden SIMCE)

cias. La segunda columna supone que los colegios subvencionados con fines de lucro retiran todos los excedentes. La tercera supone que, además de este retiro, la mitad de la diferencia del gasto por estudiante en bienes muebles e inmuebles es lucro “disfrazado”. La cuarta que toda la diferencia es lucro disfrazado y se suma al retiro. La última supone, además, que todo el gasto por estudiante en asistencia técnica educativa realizado por los colegios subvencionados con fines de lucro se retira en beneficio del sostenedor. El Gráfico N. 4, representa, entonces, un rango de valores posibles entre los que se moverían las ganancias de los establecimientos. Es evidente que las dos últimas columnas representan una cota superior exagerada de las ganancias que se retirarían. Las dos primeras columnas resultan más plausibles. Suponiendo que a los dos primeros escenarios se le asigna una probabilidad de 30 por ciento a cada uno, al tercero de 20 por ciento y los dos últimos una misma probabilidad pero de 10 por ciento cada una, el retiro esperado de ganancias o el lucro esperado alcanzaría a 119 millones de dólares. Es una cifra que, a pesar de parecernos una sobrestimación, utilizamos como un valor de referencia de las ganancias que estarían retirando los sostenedores de los colegios que están a su cargo. Esta magnitud representaría alrededor de un 6,9 por ciento de los montos que recibirían los colegios con fines de lucro por subvención de escolaridad²⁰. No parece una cifra especialmente alta si se piensa que ello supone un retorno por el capital aportado en infraestructura y también un premio por la gestión involucrada. Por cierto, si los desempeños no son buenos esos retornos podrían ser considerados excesivos. La Tabla N. 2 agrupa

²⁰ Aquí se ha considerado solo la subvención básica y no la subvención escolar preferencial u otras asignaciones que se cancelan a través del programa 20 del Ministerio de Educación. Tampoco se consideran los ingresos por financiamiento compartido que sumarían del orden de 330 millones de dólares en los colegios con fines de lucro.

los colegios particulares subvencionados en dos subgrupos. Por una parte, aquellos que están por debajo de la mediana de los desempeños en el promedio SIMCE de lenguaje y matemáticas de cuarto básico en 2012 de los colegios alternativos, esto es municipales y particulares subvencionados sin fines de lucro. Por otra, aquellos que están sobre la mediana. Para estos efectos se agrupa los colegios en ocho categorías de vulnerabilidad²¹. Para cada una de estas se calcula la mediana de desempeños de los colegios alternativos ajustando por el tamaño de su matrícula de básica. Los colegios particulares subvencionados con fines de lucro se clasifican luego entre aquellos que en cada grupo de vulnerabilidad no superan la mediana y aquellos que la alcanzan o están por encima de ella.

Tabla N. 2

Excedentes por estudiante de los particulares subvencionados con fines de lucro

(Son cifras anuales correspondientes a 2012 y se presentan en pesos de junio 2014)

Bajo Mediana	56.391
Sobre Mediana	54.839

Fuente: Véase texto.

Es posible apreciar que los excedentes por estudiante son levemente más bajos en los establecimientos de mejor desempeño en la prueba SIMCE²². Obviamente, se podría cuestionar que la posibilidad de retirar excedentes no esté vinculado a resultados, pero el “trato” entre el Estado y los sostenedores privados ha sido tradicionalmente uno vinculado a cobertura más que a estándares de

²¹ Las ocho categorías son las siguientes: menos de 30 por ciento de estudiantes con vulnerabilidad, entre 30 y 40 por ciento de vulnerabilidad y así sucesivamente, de modo que la última categoría de vulnerabilidad es entre 90 y 100 por ciento de vulnerabilidad.

²² Los colegios de menor desempeño tienen en promedio 140 alumnos menos que los de mejores desempeños.

desempeños. Esto recién ha comenzado a cambiar con la instalación del sistema de aseguramiento de calidad que define, para todos los establecimientos, el cumplimiento de un conjunto de exigencias académicas. En el caso de las instituciones escolares que retiran ganancias quizás las exigencias deberían ser mayores, toda vez que se percibe en ellas la posibilidad de retiros excesivos que pueden llevar a menores inversiones de las deseables en el proceso educativo. De esto trata la sección siguiente.

6. ¿Acabar con los colegios con fines de lucro, definir nuevas exigencias para ellos o limitar las ganancias?

La realidad del panorama educacional chileno es que hay muy buenos colegios con fines de lucro y esos resultados parecen explicarse principalmente por una buena gestión pedagógica antes que por prácticas de selección o discriminación. En ausencia de suficientes escuelas y liceos municipales, y colegios particulares subvencionados sin fines de lucro la presencia de esos establecimientos es bienvenida. Sin perjuicio de ello también sabemos que hay planteles con fines de lucro cuyos resultados no son satisfactorios y que, sin embargo, obtienen excedentes por estudiante no muy distintos de aquellos con buenos desempeños²³. (Tabla N. 2.) No hacer una distinción entre ambos subgrupos de colegios al interior de aquellos con fines de lucro no parece una política educativa apropiada.

Es evidente que una mejor solución consiste en definir estándares de desempeño para los establecimientos con fines de lucro. La tensión que se argumenta existiría entre el retiro de ganancias y la inversión en educación podría salvarse de esta manera. La Tabla N. 3 define un criterio basado en el

²³ Es bueno recordar que la presencia de excedentes no significa necesariamente retiro de ganancias, pero no tenemos otra variable de comparación.

SIMCE de 2012 para estos propósitos²⁴. En ella se representa el promedio SIMCE (lenguaje y matemáticas) que se exigiría a los establecimientos con fines de lucro para distintos niveles de vulnerabilidad.

Tabla N. 3

Promedio SIMCE lenguaje y matemáticas exigido para colegios con fines de lucro

Rango Índice de Vulnerabilidad Escolar	SIMCE exigido
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

Fuente: Véase texto.

Para determinar los puntajes exigidos se estimó para cada uno de estos rangos de vulnerabilidad la mediana, al interior de cada rango, del promedio SIMCE de las escuelas municipales y colegios particulares subvencionados sin fines de lucro. Esa mediana para cada grupo de vulnerabilidad se ha definido como el mínimo exigible a los colegios con fines de lucro. Es válido preguntarse por qué un mínimo de estas características no se impone para todos los planteles subvencionados. Es un planteamiento válido, pero se podría responder sosteniendo, entre otras muchas respuestas, que la posibilidad de retirar ganancias en el sistema educacional es excepcional en la evidencia comparada y, por tanto, esa posibilidad requiere de logros educacionales particularmente elevados. Por cierto, a este criterio aquí definido se pueden incorporar otros, pero pa-

²⁴ Sería incluso mejor anclar estos criterios en el sistema de aseguramiento de la calidad que ha entrado en vigencia hace poco tiempo. Como se recordará éste define categorías de colegios en función de su desempeño y a las más bajas le da apoyo y un plazo para mejorar. Los casos extremos de mal desempeño pueden conducir al cierre de los establecimientos. En este sentido, la propuesta que aquí se hace es complementaria de este sistema.

rece razonable mantener un conjunto relativamente acotado, fácil de comprender y verificar.

Una solución de esta naturaleza parece superior a la que impulsa el proyecto y que sin hacer distinción entre los desempeños de los colegios los obliga a transformarse en fundaciones sin fines de lucro. Para ello se establecen compensaciones, toda vez que ello impediría que los sostenedores puedan recuperar la inversión realizada. De ahí que se ofrece la alternativa de comprar los establecimientos que parece correcta, toda vez que la inversión y el costo alternativo de la misma no se podría recuperar bajo el nuevo esquema. Con todo, ésta puede terminar siendo una solución cara e ineficiente. El informe financiero del proyecto contempla un desembolso de hasta 400 millones de dólares por 12 años. El Ministro de Educación señaló que esta cifra debería alcanzar más bien a 200 millones de dólares anuales²⁵. A lo que habría que agregar los intereses que el proyecto contempla por los saldos remanentes (la compensación se paga en doce cuotas anuales y hay un interés de cuatro por ciento por el saldo irresoluto). Este número se compara desfavorablemente con los 119 millones de utilidades esperadas que tendría el sistema. Por cierto, este último sería un flujo permanente, a diferencia del primero, pero aun así el saldo de esta operación parece deficitaria para el sistema escolar. Alguien podría sostener que esto no cuadra. ¿Por qué los sostenedores podrían estar retirando menos del valor invertido en infraestructura? Hay diversas razones. Desde luego un número importante de sostenedores son “socios gestores”, es decir se emplean en el propio establecimiento y cumplen una función pedagógica que opera como un gasto más que como un retiro de utilidades. De hecho, casi un 40 por ciento de los colegios con fines de lucro no tienen excedentes. Otro diez por ciento obtiene excedentes por estudiante de menos de diez mil pesos

al año. Sin embargo, si el colegio debe transformarse en una fundación, tal como establece el proyecto, independientemente que mantenga su función en el establecimiento tendrá que vender la infraestructura al Estado o a la nueva organización. En otros casos, seguramente ha habido una revalorización de las propiedades en las que están instalados los establecimientos y estas no se han reflejado en los retornos exigidos por la inversión realizada.

La opción de definir más bien estándares de desempeño acota el proceso de transformación de los colegios con fines de lucro en fundaciones y, por tanto, hace más manejable esta situación. Si se sigue este criterio evita eventuales complicaciones con colegios que están realizando una buena labor. La pregunta relevante ahora es qué hacer con aquellos que no cumplen esos estándares. Para esos efectos se pueden distinguir dos subgrupos. Por ejemplo, aquellos que están más de un 30 por ciento de desviación estándar en el SIMCE (15 puntos) por debajo de la exigencia definida en la Tabla N. 3 y el resto. Se podría establecer que el primer grupo debe transformarse en fundación de la manera establecida en el actual proyecto de ley²⁶. Es decir, en un plazo de dos años y en las condiciones definidas por las normas ahí contenidas. (Por supuesto, hay que resolver qué sucede si estos colegios funcionan en propiedades arrendadas o tienen créditos hipotecarios vigentes.) Esta disposición afectaría a cerca de 600 colegios que educan a alrededor de 140 mil niños y jóvenes. La alternativa que propone el proyecto de ley en discusión supone afectar hasta 2 mil 500 colegios con una matrícula escolar de casi 1,2 millones de niños y jóvenes. En el caso del tercer grupo de establecimientos, es decir aquellos que no

²⁵ *La Tercera*, 27 de mayo de 2014.

²⁶ También se podría pensar en consecuencias más drásticas, pero no es el objetivo de estas notas avanzar en esa dirección. Además, corresponde dejar que opere el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación escolar que define sus propios estándares para la totalidad de los establecimientos escolares del país.

alcanzan el mínimo definido en la Tabla N. 3, pero que están por sobre el desempeño de los que están obligados a transformarse en fundaciones se puede definir un período de hasta seis años para alcanzar ese mínimo al menos por dos mediciones continuas. En caso contrario los sostenedores deberán transformarse en fundaciones. Es razonable que los criterios en el tiempo se actualizan por medio de un panel de expertos independiente nombrados para este propósito. Es bueno recordar que en la actualidad existe un sistema de aseguramiento de la calidad que seguiría funcionando tal como fue definido en la legislación vigente. Aquí solo se están sugiriendo contenidos complementarios para permitir que sigan funcionando en las mismas condiciones actuales los colegios con lucro con buenos desempeños.

Esta alternativa también es superior a otra que pretenda asegurar una retribución justa. Quienes sostienen este camino han argumentado que el propósito de la reforma, en esta dimensión, es más bien impedir ganancias excesivas. Sin embargo, esta propuesta debería lidiar no solo con la complejidad propia de definir un esquema de esta naturaleza sino que también presenta el inconveniente de recompensar a aquellos establecimientos cuyos logros educativos son insuficientes. Además, su diseño específico debe evitar comportamientos oportunistas en la organización de colegios. Es razonable, además, que se recompense por la inversión realizada, pero no es evidente cuál debe ser la tasa. ¿Una combinación de la tasa de endeudamiento si se ha contratado un crédito hipotecario para financiar parte de las dependencias del establecimiento con el retorno alternativo que podrían tener los fondos propios? ¿Solo una compensación por el retorno alternativo de los fondos invertidos? ¿Cuál es ese retorno? El propio proyecto de ley da una pista al respecto. Hay que recordar que define la posibilidad de comprar la infraestructura educacional a los sostenedores con fines de lucro en doce cuotas anuales

y establece una tasa de interés por los saldos no cancelados de cuatro por ciento. Ese criterio fija un punto de partida. O quizás el retorno garantizado debiese ser la tasa de descuento social que refleja el mínimo costo alternativo de los fondos que el Estado libera por dejar en manos de los sostenedores privados la inversión en infraestructura educacional. En la actualidad esa tasa es de seis por ciento. Por cierto, habría que asegurarse que no se produzca una sobreinversión en infraestructura. A ello habría que agregarle un premio por la organización del proyecto educativo. ¿Cómo definirla? Un porcentaje fijo de la subvención general parecería una opción, pero no es evidente cuál debiera ser éste. Surgen preguntas complementarias como, por ejemplo, si dicho porcentaje debiese caer con el número de estudiantes. Si las economías de escala no son muy importantes una política de estas características podría incentivar colegios pequeños. Estas consideraciones revelan las complejidades involucradas en el diseño de una propuesta de estas características. En todo caso una propuesta de esta naturaleza no cabe duda que es posible de formular. Parece razonable que sea simple y con parámetros claramente establecidos. Así, por ejemplo, se definiría un máximo retiro posible para cada establecimiento como el que se presenta a continuación:

Retiro Permitido = $R \cdot \text{Inversión} + \alpha \cdot (\text{Subvención general anual})$,

donde R es el retorno "pagado" por la inversión realizada por el sostenedor y α es un factor que pondera la subvención anual recibida por estudiante. Este factor podría tomar una formulación como la siguiente:

$$\alpha = (0,06 / (1 + (NE/10000)))^{(1 + (NE/12000))}$$

donde NE es el número de estudiantes del colegio. La ponderación de la subvención general anual, equivalente para todos los establecimientos, cae-

ría con el número de estudiantes y nunca llegaría a un umbral superior al seis por ciento. Si hay algunas economías de escala esta fórmula no debería generar incentivos mayores para subdividir artificialmente colegios. Por cierto esta fórmula podría modificarse cambiando el guarismo 0,06 y el número 12.000 para obtener otros valores de este parámetro. También se podría ponderar por un factor β dependiendo de los desempeños del establecimiento. Por ejemplo, si el establecimiento está por encima de la mediana antes mencionada el parámetro β podría ser mayor que uno y menor que uno si está por debajo de esa mediana. A pesar de que el planteamiento aquí realizado es simple –y se podría complejizar mucho más– no hay una manera razonable de definir un criterio claro para definir una recompensa apropiada. Es por eso que parece superior un modelo de supervisión que más bien defina estándares de desempeño específicos. Por cierto, la regulación de los retiros no es incompatible con la exigencia de desempeños. El parámetro β recién mencionado podría jugar ese papel. Con todo, parece un esquema de no regular los retiros siempre que se cumplan las exigencias educacionales acordadas.

7. Criterios de supervisión complementarios

La posibilidad de no regular los retiros si se satisfacen los estándares acordados hace igualmente conveniente otras regulaciones. Como criterio general parece razonable prohibir transacciones con partes relacionadas para evitar otras fuentes de retiro, particularmente de los sostenedores que, por no satisfacer los criterios académicos exigidos, deben transformarse en fundaciones. De ello no se desprende, sin embargo, que deban prohibirse los arriendos o el endeudamiento para financiar infraestructura que típicamente involucra hipotecas. Como

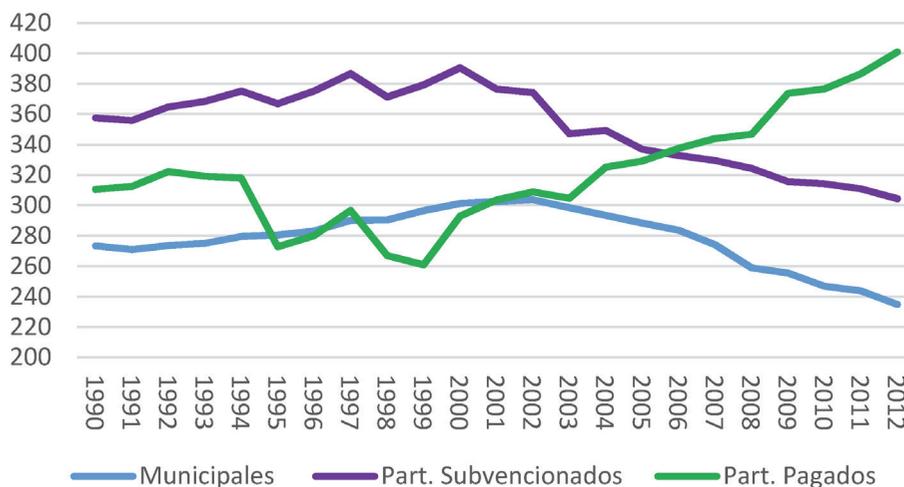
ya se planteó esas pueden ser soluciones eficientes en un contexto en el cual el Estado no aporta recursos para esas obras. Es cierto que ello puede poner en riesgo el desarrollo de los proyectos educativos, toda vez que estos estarían mejor resguardados si el colegio tuviese total control de sus activos. Con todo, no parece un gran riesgo, sobre todo si se lo compara con las dificultades que supone financiar infraestructura en ausencia de aportes estatales o donaciones filantrópicas.

Volvamos ahora a la propuesta del proyecto que entrega a las autoridades educacionales la definición de si es posible abrir un colegio en una determinada área geográfica. Es entendible la preocupación por el efecto agregado que genera un nuevo establecimiento en una zona con amplia oferta escolar. Se teme que, al restarle matrícula a otros establecimientos, se debilite el financiamiento de estos y se pueda afectar la calidad de sus proyectos educativos. El Gráfico N. 5 quizás ilustra la preocupación. Ahí puede verse que el aumento del número de establecimientos en los últimos 20 años ha llevado a una reducción en el número de estudiantes por plantel, tanto si son municipales como particulares subvencionados. Esto contrasta con la experiencia de los establecimientos particulares pagados que, en cambio, han aumentado el número de estudiantes por colegio. Un colegio con pocos alumnos y que tiene costos fijos puede tener dificultades para lograr avanzar en calidad.

Sin embargo, la relación entre tamaño de los colegios y desempeño educacional es débil. Por eso, más importante es preguntarse qué sucede en aquellos lugares donde la oferta existente no es satisfactoria o un grupo importante de niños y jóvenes que habita en ese lugar geográfico se está desplazando hacia otros lugares para satisfacer su demanda por educación. Una interrogante similar emerge si se trata de un proyecto educativo que ofrece mayor diversidad en esa ubicación. En lugar

Gráfico N. 5

Evolución del número de estudiantes por establecimiento



Fuente: elaboración propia a partir de Mineduc, Estadísticas de Educación.

de resolver la petición de abrir un colegio de una manera que finalmente será discrecional, parece más apropiado definir criterios de otra naturaleza: por ejemplo, definir una matrícula mínima exigible después de un período determinado y un plan de reubicación de los estudiantes si no se cumple con ese mínimo. Si ello no se satisface los colegios no podrán impetrar la subvención. Esa matrícula mínima debería estar condicionado por la ubicación geográfica del establecimiento y debería ser definida por el panel de expertos antes mencionado y revisada cada diez años. Esta parece ser una forma más valiosa de proceder que la alternativa de decidir con argumentos siempre discutibles si se autoriza o no un colegio.

8. Conclusión

En Chile se necesitan escuelas efectivas, es decir establecimientos que, con los recursos disponibles, puedan lograr altos desempeños. La evidencia nos muestra que no son tantos esos planteles

y que dentro de estos hay varios que son particulares subvencionados con fines de lucro. Esto es cierto para distintos niveles de vulnerabilidad. El proyecto de ley que pone fin al lucro, al copago y a la selección postula terminar con ellos independientemente de sus desempeños. Este término significa transformarlos en fundaciones. Puede que ello no signifique que el colegio se cierre, pero es impredecible el efecto de estos cambios sobre sus resultados educativos.

No vale la pena correr ese riesgo. Aquí se propone un camino distinto. En particular, se sugiere permitir a aquellos establecimientos de buenos desempeños mantener su actual organización. Para estos efectos se los define como aquellos cuyos resultados educativos son superiores a la mediana del SIMCE de Lenguaje y Matemáticas que obtienen los colegios, escuelas y liceos organizados como particulares subvencionados sin fines de lucro o municipales. El criterio establecido considera el nivel de vulnerabilidad de los planteles educacionales.

Simultáneamente se proponen criterios para lidiar con los colegios con fines de lucro que no cumplen esos mínimos. Además, se recoge el planteamiento del proyecto de impedir transacciones con partes relacionadas, aunque en ausencia de transferencias de capital para infraestructura desde el Estado, se considera inapropiado prohibir los arriendos o la contratación de créditos hipotecarios. Tampoco se estima adecuado dejar en manos de la autoridad la decisión de permitir la apertura de un colegio nuevo en una zona determinada. Se propone reemplazar esa norma por una menos discrecional que postule una matrícula mínima después de un cierto período de funcionamiento.

Esta matrícula puede diferir en distintos lugares geográficos del país y debe ser propuesta por un panel de expertos independientes.

En suma, el proyecto bajo análisis se puede flexibilizar en sus disposiciones contrarias al lucro para evitar una tensión inconducente respetando los lineamientos y el espíritu del programa de gobierno de la actual administración sin tensionar excesivamente al sistema educativo. Además, se pueden modificar normas como la prohibición de arriendos e hipotecas, y la autorización discrecional para abrir un colegio, de modo de no perjudicar el desarrollo del sistema particular subvencionado. **PdeR**