

Lucro en la educación escolar

Ignacio Parot
Karina Niklitschek

Introducción¹

Una de las propuestas que la Presidenta Michelle Bachelet presentó el día lunes 19 de mayo es la eliminación del lucro en todas las escuelas con recursos del Estado. En este documento presentamos algunos puntos relevantes a considerar en la actual discusión sobre tal medida y las razones por las cuales en Horizontal consideramos la eliminación del lucro como una mala propuesta.

En los últimos años, debido al importante aumento en la matrícula de colegios con fines de lucro (se ha duplicado entre los años 1992 y 2009), se ha discutido activamente sobre las posibles implicancias que éste tendría en la educación escolar. Los argumentos utilizados en contra del lucro se basan principalmente en que existirían incentivos para que la calidad educativa se vea afectada negativamente y para que los colegios con fines de lucro tengan mayores niveles de segregación escolar.

Sin embargo, como veremos a continuación, la evidencia no sólo demuestra que esto no se cumple, sino además que el lucro aporta con la existencia de un sistema de mayor diversidad, por lo que su eliminación limitaría el rango de elección en el proyecto educativo de millones de familias.

¹ Agradecemos los comentarios de Daniel Brieba, Ignacio Briones y Mauro Granese a este documento, no obstante lo cual sus omisiones y errores son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Es necesario considerar que actualmente asisten a escuelas con fines de lucro alrededor de 1,2 millones de alumnos, lo que constituye aproximadamente un 35% del total de estudiantes en educación escolar. Por lo tanto, cualquier medida en este ámbito será de gran alcance, por lo que resulta importante analizar con máximo cuidado las consecuencias que pueda tener en nuestros niños.

A continuación se presentan datos que rebaten los argumentos que generalmente se esgrimen en contra del lucro, se describen algunos aportes que actualmente hace el sector con fines de lucro al sistema escolar y, por último, se explican algunos de los problemas prácticos que tendría el llevar a cabo un proyecto como el que está proponiendo el gobierno al respecto.

Argumentos en contra del lucro en educación escolar

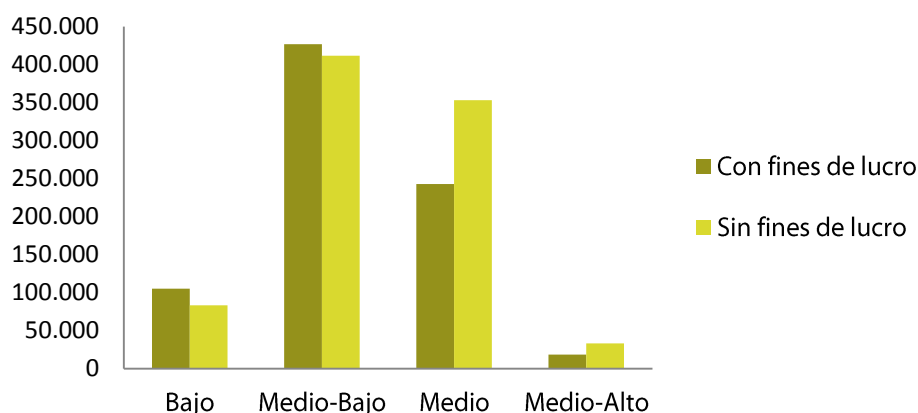
Lucro y segregación

Se argumenta que el lucro genera incentivos para que los sostenedores, en busca de una maximización de utilidades, ahorren costos matriculando y reteniendo a estudiantes que son menos costosos de educar. Por ejemplo, la búsqueda de alumnos que no tengan problemas de aprendizaje o de alumnos de mayor capital cultural generaría una mayor concentración de buenos alumnos en instituciones con fines de lucro (Levin, 2002). Junto a esto, la existencia del lucro en colegios con financiamiento compartido incentivaría a que los colegios discriminen por el cobro de acuerdo a la capacidad de pago de las familias con el objetivo simultáneo de bajar costos y aumentar ingresos para poder obtener mayores retornos (Contreras et al, 2011). Sin embargo la evidencia, tanto a nivel nacional como internacional, muestra otros resultados.

En cuanto al costo por colegio, las escuelas sin fines de lucro cobran 14% más de financiamiento compartido que las con fines de lucro. Además, se ha encontrado que no sólo los colegios con fines de lucro son más inclusivos, sino que segregan menos que los sin fines de lucro (Elacqua 2009). La Figura 1 muestra que las escuelas con fines de lucro tienen

mayor porcentaje de alumnos con NSE bajo y medio-bajo que las sin fines de lucro.

Figura 1: Matrícula total de acuerdo al grupo socioeconómico



Fuente: Simce 2012 (4° Básico y 2° Medio) y Data Mineduc.

Lo anterior es consistente con reciente evidencia internacional, donde se encuentra que no existe correlación entre la estratificación socioeconómica y el tipo de sostenedor que administre el colegio, ya sea con fines de lucro o sin fines de lucro (OCDE, 2012).

Lucro y calidad educativa

En los últimos años se ha insistido en que la idea de lucro y educación de calidad son incompatibles, principalmente porque existirían incentivos para que los sostenedores hagan mal uso de recursos públicos, entregando una peor calidad en beneficio de sus ganancias. Sin embargo, a pesar de que se encuentran pequeñas diferencias en los resultados de pruebas estandarizadas (SIMCE) entre escuelas sin fines de lucro y las con fines de lucro, estas últimas tienen mejores resultados frente a las instituciones municipales (Chumacero y Paredes 2008, Elacqua, 2009).

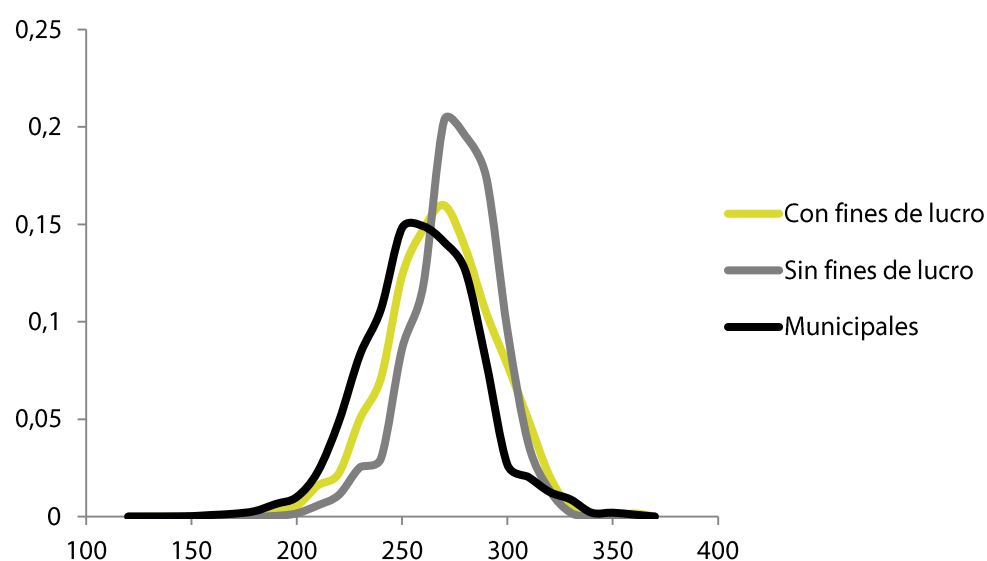
Aquí es importante destacar que en los resultados existe una gran heterogeneidad en cada uno de los grupos de sostenedores. Es decir, hay muchos colegios de buen y mal nivel, tanto entre los establecimientos con fines de lucro, como en los sin fines de lucro (Figura 2).

Lo anterior es relevante, dado que al atacar a un grupo completo se está corriendo el riesgo de que se cierren colegios que actualmente tienen muy buenos resultados (como por ejemplo la Escuela Francisco Ramírez

de San Ramón, o el colegio Eduardo Abejón de Constitución) y que agregan un gran valor a nuestro sistema educacional. En este sentido, creemos que arriesgar el cierre de buenos colegios es inconsistente con el objetivo de mejorar la calidad de nuestro sistema escolar.

Por lo tanto, si el objetivo radica en aumentar la calidad educativa, el criterio a evaluar no debiese estar basado en el tipo de sostenedor del establecimiento.

Figura 2: Distribución puntajes SIMCE 4° Básico 2012 tipo de colegio



Fuente: Elaboración propia en base a Simce 2012.

Aporte que entrega el lucro al sistema educacional

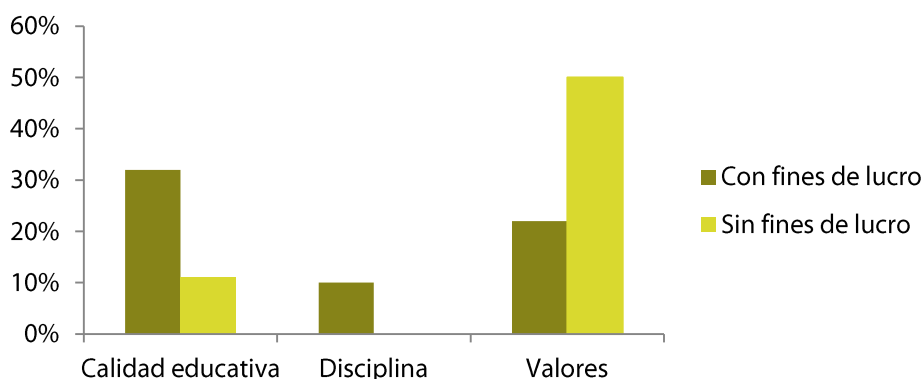
Lucro y diversidad educacional

El sector subvencionado con fines de lucro se encuentra, a diferencia del sector sin fines de lucro, altamente atomizado. Habiendo un 74% de sostenedores de los colegios con fines de lucro con sólo un establecimiento (Contreras, 2011), éstos además representen la mayor fuente de educación laica no-estatal de nuestro sistema, aportando una mayor diversidad de proyectos educativos, permitiendo mayor libertad

de enseñanza y evitando que el sistema se acerque a ser un duopolio entre dos sostenedores: el Estado y las iglesias.

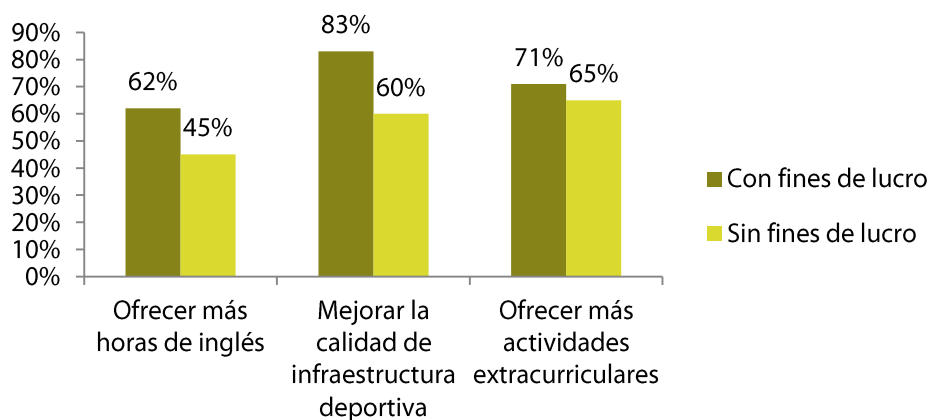
De acuerdo a una encuesta realizada a 170 sostenedores de la Región Metropolitana (Corvalán, Elacqua y Salazar, 2009), un 83% de los colegios sin fines de lucro tienen un proyecto educativo religioso, mientras que las escuelas con fines de lucro enfocan su proyecto educativo en otros temas de relevancia para las familias, como idiomas extranjeros, la calidad de la infraestructura deportiva y actividades extracurriculares (ver figuras 3 y 4).

Figura 3: Estrategia de diferenciación en el mercado



Fuente: Elacqua, Martínez y Salazar (2009).

Figura 4: Sello del establecimiento



Fuente: Elacqua, Martínez y Salazar (2009).

Implicancias prácticas de la eliminación del lucro

Uno de los puntos más complejos acerca de la propuesta de eliminar del lucro es que finalmente no sabemos qué va a ocurrir. Los actuales sostenedores tendrán la posibilidad de elegir entre seguir recibiendo subvención estatal y no hacerlo. En caso de aspirar a seguir recibéndola, podrán transferir sus instalaciones al Estado a cambio de una compensación en caso de ser propietarias o, en caso de no serlo, adquirir las instalaciones en un plazo de 12 años con cargo a las subvenciones. En caso de no querer seguir recibiendo subvención, pueden transformarse en un colegio particular pagado o cerrar el establecimiento.

Lo recién descrito tiene una serie de complicaciones prácticas muy relevantes, algunas de las cuales se describen a continuación:

1. No hay forma de saber a priori cuántos colegios optarán por dejar de recibir la subvención con el nuevo esquema, ya sea cerrando o pasando a ser particulares pagados. En el sector con fines de lucro hay más de 1 millón de alumnos, lo que significa que aun con una proporción menor de colegios que opten por cualquiera de esas dos opciones, los costos de la transición para el Estado y para las familias será altísimo.
2. Tampoco sabemos cómo funcionará la transición de los que sí decidan seguir recibiendo subvención, en parte porque eso dependerá de si son o no propietarios de los activos de los colegios, información que es imposible conocer dado el punto 1.
3. Se presenta un extraño esquema donde los sostenedores que pasan a ser sin fines de lucro que son dueños de sus activos (hasta principios del año escolar 2014), son prácticamente obligados a vendérselos al Estado, mientras que los que no lo son tendrían que comprarlos usando las subvenciones escolares a un precio que fija el Estado.

Acá nuevamente se agrega incertidumbre, ya que dado que muchos establecimientos tienen ubicaciones de alto valor comercial, el precio fijado puede no ser competitivo, generando incentivos para que los dueños opten por no vendérselos al Estado y dejar de funcionar como sostenedor.

4. El Estado contaría con US\$ 2.400² millones para realizar esta transición de pasar desde colegios con fines de lucro a sin fines de lucro en 12 años. Sin embargo, al existir este alto nivel de incertidumbre presentado en los puntos anteriores, se desconoce si este monto será suficiente. Además, no existe la capacidad por parte del Estado de absorber toda la matrícula de los colegios con fines de lucro, por lo que están todos los incentivos para que los sostenedores fueren una negociación que vaya por fuera de los procedimientos establecidos en el proyecto y que les asegure mejores condiciones.

Dados todos los puntos anteriores, se puede ver que la propuesta de eliminar el lucro en la educación escolar tiene una serie de complicaciones prácticas que la hacen, no solamente compleja, sino que imposible de prever en sus consecuencias. No tenemos ninguna forma de estimar con precisión cuántos sostenedores seguirán bajo el esquema sin fines de lucro, cuántos de ellos venderán o comprarán sus instalaciones³, ni cuanto tendrá que pagar el Estado por toda esta regularización.

En suma, existen significativos costos de transición que son independientes de las preferencias que se tengan respecto a la deseabilidad de la existencia de un sector con fines de lucro y que no pueden ser ignorados a la hora de evaluar esta política pública.

² Estimación entregada por el ministro Eyzaguirre. El informe financiero estima un gasto de hasta US\$ 5.000 millones y la asociación de colegios particulares subvencionados estimó que el costo sería mayor a US\$ 9.000. Esta enorme disparidad de estimaciones agrega aún más incertidumbre a la transición.

³ Según estimaciones de la Conacep, 304 colegios particulares subvencionados pasarán a ser particulares pagados y 943 optarán por cerrar. Lo anterior perjudicaría a más de 500 mil alumnos.

Conclusiones

Anteriormente se analizaron los argumentos en contra del lucro en la educación escolar y la evidencia que hay sobre éstos. Se muestra que la eliminación del lucro pareciera ser una medida puramente ideológica que no debiese contribuir ni siquiera a los objetivos que sus mismos impulsores le designan, demandando al mismo tiempo un enorme costo y desviando el tema fundamental de la educación en Chile: la calidad.

El análisis ha demostrado que esta medida afectaría negativamente el sistema escolar. Por un lado, no hay ningún indicador que asegure que la calidad aumente ni que la segregación disminuya al eliminar el lucro. Y por otro, se muestra que si se aprueba esta ley se provocaría una restricción de facto a la libertad de enseñanza, prohibiendo el tipo de colegios que actualmente aporta la mayor diversidad de proyectos educativos del sistema escolar.

Los datos disponibles muestran que cada uno de los distintos tipos de sostenedores tiene una enorme heterogeneidad de resultados. Más allá de los promedios, existen buenos y malos colegios tanto en el sector municipal, como también en el sector particular subvencionado con fines de lucro y en el sin fines de lucro. Por lo tanto, “dispararle a la bandada” difícilmente sea una buena idea de política pública en el actual escenario.

Todo esto, además, con un importante esfuerzo administrativo y financiero que nos distrae de nuestras verdaderas prioridades y que ni siquiera se puede estimar en forma precisa. Vemos que las estimaciones de gasto van aproximadamente entre un 5% y un 20% de los ingresos considerados para educación en la recaudación estimada de la reforma tributaria. Existiendo un gran número de urgencias en el tema, parece una singularmente mala idea gastar estos fondos en una medida que, como se ha mostrado en este documento, no tiene ningún efecto positivo sobre la calidad, la diversidad o la inclusión.

Creemos que el debate debería estar centrado en cómo apoyar y exigir mejoras a los colegios de baja calidad, ya sean escuelas con fines de lucro o sin fines de lucro. En resumen, proponemos cambiar el foco del debate público desde la consigna del “fin al lucro”, a la idea de “fin a la mediocridad”. ■

Referencias

Elacqua, G., M. Martínez y H. Santos. 2011. "Lucro y educación escolar". Instituto de Políticas Públicas, UDP.

Conteras, D., D. Hojman., F.Huneeus y O. Landerretche. 2011. "El lucro en la Educación Escolar. Evidencia y Desafíos Regulatorios". Trabajos de Investigación en Políticas Públicas, Universidad de Chile.

Levin, H. M. 2002. "Potential of for-profit schools for educational reform". National Center of the Study of Privatization in Education. Teachers College, Columbia University. Occasional paper. No. 47.

Chumacero, R y R. Paredes. 2008. "Should for-profit schools be banned?" MPRA Paper No. 15099.

Elacqua, G. 2009. "The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile", Documento de Trabajo CPCE N°10, Octubre 2009.

Elacqua, G. 2009. "For-profit schooling and the politics of education reform in Chile: When ideology trumps evidence". Documento de Trabajo CPCE N°5, Julio 2009.

OECD (2012), Public and Private Schools: How Management and Funding Relate to their Socio-economic Profile, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175006-en>

Horizontal | Junio de 2014