

# Una propuesta para enfrentar la crisis de matrículas en educación y fortalecer la libertad de enseñanza

SANTIAGO MONTIEL

MARZO 2024

 HORIZONTAL

## Una propuesta para enfrentar la crisis de matrículas en educación y fortalecer la libertad de enseñanza

Marzo 2024

Santiago Montiel

## Resumen Ejecutivo

- **La Ley 20.845 (Ley de Inclusión) limita la apertura de establecimientos particulares subvencionados a territorios con demanda insatisfecha, es decir, se restringe la apertura de nuevos establecimientos en todas las comunas donde haya más vacantes que estudiantes.** El objetivo de este documento es realizar una estimación sobre la existencia de demanda insatisfecha por educación básica a nivel comunal en Chile.
- Los resultados indican que la demanda por educación se encontraría satisfecha en 268 comunas (78% del total), donde no sería posible abrir más establecimientos particulares subvencionados. **En estas comunas viven más de 1.2 millones de niños y niñas entre 6 y 14 años que, teniendo derecho a una oferta educativa de calidad, no podrían acceder a proyectos educativos diversos con participación activa de las organizaciones de la sociedad civil.**
- La regulación impuesta en la Ley de Inclusión coincide con un cambio en la tendencia de la cantidad de establecimientos. **Mientras los establecimientos particulares subvencionados crecieron un 33% entre 2005 y 2015, entre 2015 y 2023 cayeron un 8% (Figura 1).**
- **Para revertir esta situación, proponemos derogar las restricciones que aluden a la demanda insatisfecha y a la existencia de un proyecto educativo similar (art 2, numeral 7, Ley 20.845).** El Estado debe tener una posición de apertura frente a los nuevos proyectos educativos, resguardando siempre la calidad de la educación. Es por esto que la Agencia para la Calidad de la Educación es la llamada a establecer estándares para estos nuevos establecimientos, así como también acompañamiento permanente y preventivo. **Lo central en este nuevo esquema debe ser garantizar no sólo un cupo en la educación para cada niño, niña y adolescente de Chile, sino que ese cupo venga aparejado de una educación de calidad.**

## I. Antecedentes generales

**La libertad de enseñanza está consagrada en la Constitución Política de la República (CPR) y profundamente arraigada en el ideario nacional.** Esta libertad posee dos condiciones habilitantes: (i) libertad de los padres para escoger en qué establecimiento se educan sus hijos: “*los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos*” (art 10) y (ii) libertad de los educadores para emprender proyectos educativos diversos: “*la libertad de enseñanza incluye el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.*” (art 11).

Chile tiene un sistema de educación escolar mixto, donde conviven establecimientos educacionales (EE) con financiamiento y administración pública y privada. En el año 2016 se introdujeron modificaciones a la regulación de estos establecimientos en el contexto de la Ley de Inclusión (Ley N° 20.845). **El objetivo de este documento es estimar el efecto de esta regulación en la apertura de nuevos establecimientos particulares subvencionados y cómo afecta la libertad de enseñanza.**

**En el marco de la Ley de Inclusión, se prohibió la selección académica de estudiantes por parte de los establecimientos, se eliminó el financiamiento compartido de los establecimientos particulares subvencionados y se prohibió el lucro en estos últimos.** Estas regulaciones se enfocaron en los establecimientos existentes al momento de la promulgación. Por otra parte, se introdujeron restricciones a la creación de establecimientos, debiendo estos cumplir una condición adicional para acceder al financiamiento estatal: deben satisfacer una *demanda insatisfecha* por educación en esa comuna.

"Tratándose de un establecimiento educacional que por primera vez solicite el beneficio de la subvención, el Ministerio de Educación aprobará, por resolución fundada dentro del plazo señalado en el inciso anterior, la solicitud sólo en caso de que exista una demanda insatisfecha por matrícula que no pueda ser cubierta por medio de otros establecimientos educacionales que reciban subvención o aporte estatal, o que no exista un proyecto educativo similar en el territorio en el que lo pretende desarrollar. Dichos establecimientos deberán tener el carácter de gratuitos." (art 2, numeral 7, ley 20.845).

**A siete años de su promulgación, esta regulación contiene tres aspectos que, a nuestro juicio, requieren de una revisión:**

1. Impone una restricción discrecional sobre la existencia o no de un proyecto educacional similar en el territorio, cuya decisión recaerá en un funcionario ministerial.
2. Establece una restricción administrativa en la medida que, de existir cupos disponibles en establecimientos públicos o particulares subvencionados, no se podría abrir ningún establecimiento educacional en dicho territorio. Como se evidencia más adelante, esta restricción se impondría en una gran proporción de las comunas de Chile.
3. El criterio de demanda insatisfecha no reconoce que las vacantes pueden existir producto de la baja calidad del establecimiento educacional en particular; en otras palabras, asume que la calidad entre establecimientos educacionales es similar.

**Es importante destacar que la competencia entre escuelas -que se dificulta con esta reforma- ha mostrado tener efectos positivos en resultados académicos, bajo un entorno regulatorio**

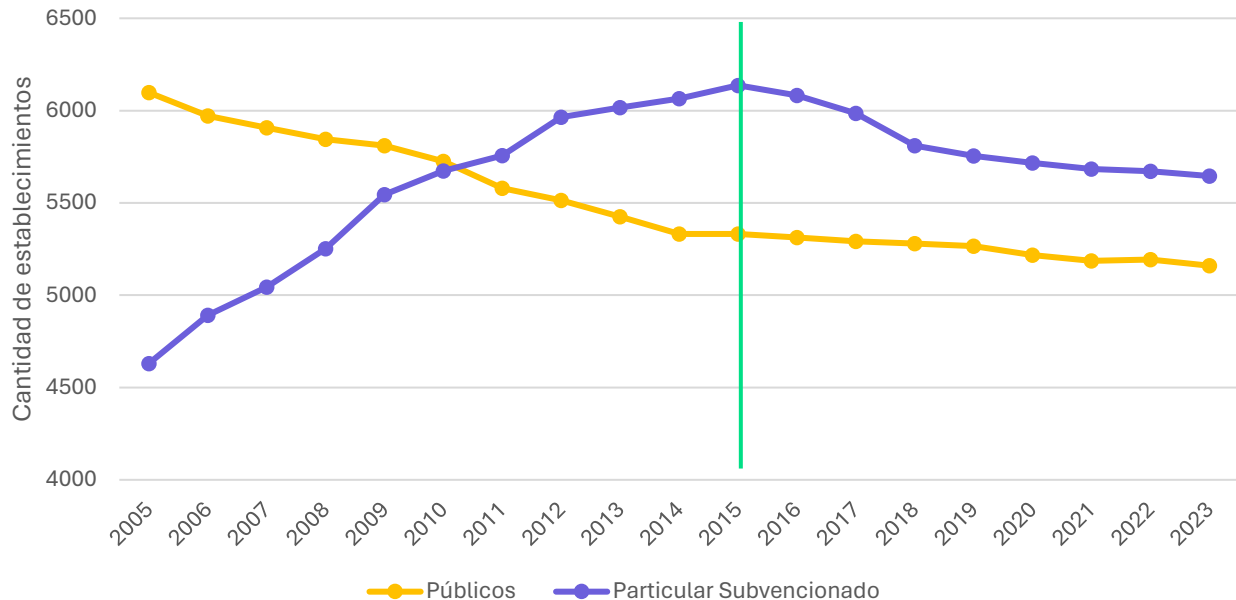
**bien diseñado (Epple, Romano & Urquiola, 2017).** En particular, Gallego (2013) y Neilson (2013) han elaborado artículos analizando el impacto de los establecimientos particulares subvencionados en Chile. Gallego (2013), usando un enfoque de variables instrumentales encuentra un efecto positivo (pero moderado) en la participación relativa de establecimientos particulares subvencionados a públicos en logro académico. Neilson (2013), por su parte, encuentra efectos positivos de la ley SEP en rendimiento académico, atribuyendo un tercio de dichos efectos a mayor competencia.

## II. Evolución del número y tamaño de establecimientos educacionales

Es evidente que esta regulación incidió en la creación de establecimientos nuevos. Entre el año 2004 y 2015 los establecimientos particulares subvencionados crecieron un 33% en contraposición a la caída de 13% de los establecimientos municipales. **A partir de 2015 la tendencia de los particulares subvencionados se revierte, cayendo un 8% y los municipales se estabilizaron, disminuyendo sólo un 3% en el período.** La introducción de estas restricciones no sólo propició un freno en la creación de los establecimientos particulares subvencionados, sino que ha contribuido a su paulatino retroceso (Figura 1).

El freno en la creación de establecimientos particulares subvencionados ha significado un estancamiento en la oferta educacional. Entre 2005 y 2015 el total de establecimientos educacionales creció un 6%, tasa de crecimiento que se desaceleró en los últimos 8 años, creciendo sólo un 4%. Esto explica, en parte, que el Sistema de Admisión Escolar no sea capaz de asignar cupos a todos los estudiantes. Por otro lado, impide que el sistema se beneficie de las alzas de calidad educacional que se obtienen con un entorno competitivo bien regulado.

**Figura 1:** cantidad de establecimientos educacionales públicos y particulares subvencionados



**Fuente:** elaboración propia en base a datos del CEM.

### III. Estimación de la demanda insatisfecha

En el reglamento que emerge de la Ley de Inclusión (Decreto 148 de 2016, Ministerio de Educación) se detalla el mecanismo de cálculo para estimar la demanda insatisfecha.

La demanda insatisfecha será determinada según el siguiente procedimiento:

1. Estimación de la demanda potencial: población del territorio perteneciente a los rangos etarios asociados a los cursos del respectivo nivel o niveles contemplados en la solicitud, menos los alumnos del territorio matriculados en establecimientos del territorio, particulares pagados o particulares subvencionados no gratuitos.
2. Estimación de los cupos disponibles por curso de cada nivel del territorio: suma entre la cantidad de alumnos matriculados en establecimientos gratuitos del territorio que reciben subvención estatal, y las vacantes no cubiertas según el último proceso de admisión disponible para dichos establecimientos.
3. Estimación de la demanda insatisfecha por curso y nivel: diferencia entre la demanda potencial y los cupos disponibles. Cuando dicha diferencia sea menor a cero, se considerará que la demanda insatisfecha en ese curso y nivel es igual a cero.

La fórmula para calcular la demanda insatisfecha agrega otro problema de diseño relacionado con la temporalidad. La evaluación sobre demanda insatisfecha se realiza *ex post*, es decir, solamente cuando ya existen estudiantes sin cupos, es posible realizar el cálculo. Este aspecto es especialmente preocupante, en el entendido que abrir un establecimiento es un proceso que toma tiempo. La forma en que está planteada la norma impide anticiparse a la demanda insatisfecha.



En base a la información disponible públicamente, es posible calcular la demanda potencial para el año 2023. El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) publica proyecciones de población por edad a nivel de comuna, de esa fuente se extraen la población entre 6 y 14 años<sup>1</sup>. A esta población se le sustraen aquellos estudiantes matriculados en establecimientos particulares pagados, cuya información se puede obtener gracias a los datos de matrícula escolar, publicados en el sitio web del Centro de Estudios del Ministerio de Educación (CEM).

Con la información pública disponible, no es posible calcular los cupos disponibles por nivel, en particular porque no existen registros de las vacantes que quedaron sin asignar en el período de admisión anterior. Sin perjuicio de lo anterior, las bases de datos del Sistema de Admisión Escolar (SAE) poseen información sobre los cupos totales que cada establecimiento ofrece a principios del proceso de admisión para cada grado y nivel. En la medida que los cupos totales sean un buen proxy de la suma de los cupos restantes y los estudiantes matriculados al final del proceso de admisión, es posible realizar una estimación de la demanda insatisfecha para los estudiantes de educación básica<sup>2</sup>. Un análisis similar se realizó en Acción Educar (2017), usando los datos de matriculados en el sistema de financiamiento público y parametrizando la existencia de vacantes al final del período.

En base a estas estimaciones para el año 2023, sólo en 77 comunas de Chile (22% del total) existe una demanda potencial superior a los cupos totales ofrecidos al principio del período. **Es decir, en 268 comunas del país (78% del total), la Ley de Inclusión impediría la creación de un nuevo establecimiento educacional particular subvencionado.** En estas comunas viven 1.205.111 niños y niñas entre las edades de 6 y 14 años que se verían potencialmente afectados por esta menor oferta educativa<sup>3</sup> (Tabla 1).

**Tabla 1:** distribución de comunas que cumplen el requisito de demanda insatisfecha

Región	Demanda Insatisfecha		Demanda Satisfecha	
	Comunas	NNA*	Comunas	NNA*
Tarapacá	3	50.139	4	1.590
Antofagasta	3	72.557	6	7.999
Atacama	4	34.318	5	7.366
Coquimbo	1	33.371	14	67.609
Valparaíso	16	50.348	22	153.791
Libertador Bernardo O'Higgins	7	19.836	26	94.074
Maule	4	19.990	26	112.583
Biobío	4	30.398	29	154.051
Araucanía	1	1.359	31	120.185
Los Lagos	1	529	29	98.179

<sup>1</sup> Esto impacta las estimaciones. Estamos considerando 9 cohortes etarias (edad entre 6 y 14) y 8 cohortes en cuanto a cupos totales. Es decir, de existir algún sesgo en la estimación, implicaría que la demanda potencial real debiese ser inferior.

<sup>2</sup> Para los estudiantes entre 1ro y 8vo básico, el Dto. 148 determina que el territorio relevante para la estimación es la comuna. Por eso el análisis se restringe a dichas cohortes.

<sup>3</sup> Puesto que no se educan en el sistema privado.

Aysén	0	0	10	14.254
Magallanes	1	59	9	16.914
Metropolitana	30	531.021	22	256.529
Los Ríos	0	0	12	45.211
Arica y Parinacota	1	31.082	3	377
Ñuble	1	4.760	20	54.399
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>879.767</b>	<b>268</b>	<b>1.205.111</b>

Fuente: elaboración propia en base a información del INE y Centro de Estudios Mineduc.

Nota: en las comunas con demanda satisfecha no sería posible abrir un nuevo establecimiento.

\*: corresponde a los niños, niñas y adolescentes entre 6 y 14 años, que no se educan en el sistema privado. Es la demanda potencial por educación financiada por el Estado.

#### IV. Recomendaciones

**A la luz de la baja calidad educativa que imparten los colegios públicos, es necesario fortalecer la creación de nuevos proyectos educativos de calidad, que se originen al alero de la sociedad civil, y no solamente desde el Estado.** El retroceso que han experimentado los establecimientos particulares subvencionados en los últimos 8 años es preocupante y atenta contra el principio de la libertad de enseñanza y el derecho de la educación. **Para eso, es ineludible revisar y modificar las restricciones que enfrentan los proyectos educativos para establecerse a lo largo del país.**

Para avanzar por esta vía, **proponemos derogar las restricciones que aluden a la demanda insatisfecha y a la existencia de un proyecto educativo similar (artículo 2, numeral 7, ley 20.845).** Más bien, el Estado debe tener una posición de apertura frente a los nuevos proyectos educativos. Esto debe realizarse resguardando siempre la calidad de la educación. **Es por esto que la Agencia para la Calidad de la Educación es la llamada a establecer estándares para estos nuevos establecimientos, ya sea a través de períodos de prueba y monitoreo, así como también acompañamiento permanente a los establecimientos.** Para que un esquema de esta naturaleza surta efecto, es necesario que los establecimientos con bajo rendimiento cierren; regulación que debe acompañar al diseño de un marco que vele por la identificación temprana de establecimientos con dificultades y un acompañamiento focalizado, dejando al cierre del establecimiento como una solución de última instancia.

**Lo central en este nuevo esquema debe ser garantizar no sólo un cupo en la educación para cada niño, niña y adolescente de Chile, sino que ese cupo venga aparejado de una educación de calidad.**

La libertad de enseñanza es un fin en sí mismo, en la medida que ella permite a cada comunidad educativa perseguir sus propios proyectos educacionales. Sin embargo, la regulación actual la coarta, afectando negativamente el derecho a una educación de calidad de los niños, niñas y adolescentes del país. En este sentido, las trabas a la creación de establecimientos particulares subvencionados inhiben los esfuerzos de la sociedad civil para lograr dicho objetivo. Por lo tanto, **es necesario entregar más libertad y flexibilidad a las comunidades educativas asegurando siempre, que la educación que se imparta sea de calidad.**



## V. Referencias

- Acción Educar (2017). Efectos del nuevo reglamento de apertura de colegios subvencionados: Demanda insatisfecha por cupos de educación básica a nivel comunal en Chile.
- Gallego, F. (2013). When does inter-school competition matter? Evidence from the chilean “voucher” system. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 13(2), 525-562.
- Neilson, C. (2013). Targeted vouchers, competition among schools, and the academic achievement of poor students. *Job Market Paper*, 1, 62.