

Efectos del nuevo reglamento de apertura de colegios subvencionados: Demanda insatisfecha por cupos de educación básica a nivel comunal en Chile

I. Introducción

En el contexto de la Ley de Inclusión, en 2016 fue aprobado un nuevo reglamento que rige la apertura de nuevos establecimientos que soliciten por primera vez la subvención estatal. En éste, se estipula que cuando se cursa una solicitud se debe cumplir, al menos una de las siguientes condiciones: que exista demanda insatisfecha por matrícula que no pueda ser cubierta por establecimientos subvencionados, o que no exista un proyecto educativo similar en el territorio.

El presente estudio tiene por objetivo analizar la aplicación del nuevo reglamento, particularmente determinando la demanda insatisfecha por cupos en educación básica a nivel comunal.

II. Nuevo reglamento de apertura de colegios subvencionados

El Decreto 148 *“aprueba reglamento sobre establecimientos educacionales que soliciten por primera vez el beneficio de la subvención estatal y renuncien al sistema de subvenciones”*¹ entró en vigencia en diciembre de 2016. Por primera vez, se introdujeron requisitos adicionales a los estándares mínimos para obtener el Reconocimiento Oficial, de modo que para acceder a fondos fiscales para desarrollar un proyecto educativo se impone, además, la siguiente regla:

Cuadro 1

¹ <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1097485&idVersion=2016-12-02>

Decreto 148 - Título Tercero - Artículo 13

La solicitud deberá cumplir con al menos una de las condiciones que se indican a continuación:

a) Que exista una demanda insatisfecha por matrícula que no pueda ser cubierta por medio de otros establecimientos que reciban subvención o aportes del Estado dentro del territorio.

b) Que no exista un proyecto educativo similar en el territorio en el que lo pretende desarrollar.

En ambos casos, los establecimientos respecto de los cuales se realice el análisis, deberán tener el carácter de gratuitos.

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Es difícil encontrar argumentos que justifiquen este condicionamiento a la apertura de nuevos establecimientos subvencionados. La libertad de enseñanza – garantizada en la Constitución Política – se manifiesta, desde la perspectiva de los sostenedores, en la posibilidad de abrir, mantener y administrar centros educativos; y desde la perspectiva de los padres, en el derecho a elegir el establecimiento de enseñanza para sus hijos. Imponer requisitos adicionales para la entrega de subvención merma la libertad de enseñanza en sus dos dimensiones. En el caso de que no se cumpla una de las condiciones establecidas, el sostenedor solo podrá desarrollar su proyecto educativo cuando éste sea privado (es decir, sin recibir financiamiento fiscal), al mismo tiempo que los padres que no pueden acceder a la educación privada verán limitadas sus opciones al decidir dónde matricular a sus hijos.

Por otro lado, sería incorrecto descartar la competencia entre establecimientos educacionales –la que se ve altamente mermada con el nuevo reglamento- como un mecanismo para aumentar la calidad del sistema, en la medida en que los colegios se esfuerzan por ser atractivos para las familias. Si bien la evidencia internacional no es totalmente concluyente, hay estudios que atribuyen un impacto positivo a la existencia de competencia en el sistema escolar. Por ejemplo, Figlio y Hart en su estudio “Competitive Effects of Means-Tested School Vouchers” (2014)², analizaron el efecto de la competencia generada a raíz de un programa de becas para estudiantes de bajos ingresos en Florida, Estados Unidos, las cuales podían ser utilizadas en escuelas privadas. Los autores concluyen que un mayor grado de competencia se asocia con mayores mejoras en los puntajes de los exámenes de los estudiantes. Esto ocurría después del anuncio del programa de becas, de modo que se explica como resultado del esfuerzo de las escuelas por atraer a los estudiantes elegibles. Por otro lado, para nuestro país existe el estudio de Christopher Neilson, “Targeted Vouchers, Competition Among Schools, and the Academic Achievement of Poor Students” (2013)³, el cual concluye que la Subvención Escolar Preferencial (SEP) elevó significativamente el desempeño de los niños más pobres y redujo en un tercio la

² <http://www.nber.org/papers/w16056>

³ <https://economics.sas.upenn.edu/events/targeted-vouchers-competition-among-schools-and-academic-achievement-poor-students>

brecha entre ellos y el resto de los estudiantes del país. El autor sostiene que la introducción del voucher SEP elevó la competencia en los colegios de barrios pobres, incentivándolas a mejorar su calidad para así atraer a los alumnos.

De esta forma, existen indicios de que un contexto de competencia bien diseñado sería favorable para la calidad de las escuelas. Restringir la libertad de apertura de nuevos establecimientos educacionales subvencionados limita considerablemente la competencia, con el riesgo de que los colegios existentes en cada territorio posean características de oligopolio, teniendo la certeza de que difícilmente un nuevo proyecto educativo amenace con atraer a sus estudiantes. Este aspecto es especialmente grave en los territorios donde no existen establecimientos subvencionados de alta calidad, pues las familias que viven ahí deberán matricular a sus hijos en un colegio que no es de su preferencia, o bien hacer que asistan a un establecimiento más lejano, con todo lo que eso conlleva.

Finalmente, la entrega de subvención es un tipo de financiamiento que se entrega por estudiante, de forma que tampoco se sustenta la idea de que las restricciones a la apertura de nuevos establecimientos subvencionados tenga una justificación presupuestaria, pues implicaría principalmente un traspaso de recursos entre colegios, y no un desembolso fiscal total mayor.

III. ¿Por qué es tan relevante el criterio de demanda insatisfecha?

Como muestra el Cuadro 1, el nuevo reglamento establece que se debe cumplir al menos uno de dos criterios: demanda insatisfecha o que no exista un proyecto educativo similar en el territorio. Sin embargo, el criterio de demanda insatisfecha tiene una mayor relevancia debido a que representa una condición que, aunque injustificada, puede estimarse mediante indicadores objetivos y deja poca cabida a arbitrariedades. De esta forma, si el criterio de demanda insatisfecha se cumple, existe certeza de que en los territorios podrá abrirse, al menos, un nuevo establecimiento subvencionado. Por el contrario, en el criterio de presentar un proyecto educativo innovador, la decisión sobre si una propuesta es innovadora es totalmente discrecional, quedando a cargo de una comisión del Ministerio de Educación. De esta forma, para quienes pretendan abrir un nuevo establecimiento, es sumamente arriesgado invertir recursos y esfuerzo en el criterio de proyecto innovador, por lo que el criterio de demanda insatisfecha cobra suma relevancia.

IV. Criterio de demanda insatisfecha aplicado a la educación básica

Respecto del criterio de demanda insatisfecha para educación regular, el nuevo reglamento detalla lo siguiente:

Cuadro 2

Decreto 148 - Título Tercero - Artículo 14		
Para el caso de la educación regular, excluyendo las modalidades educativas de adultos y educación especial o diferencial, 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.		

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Para efectos de este análisis, se analizó la demanda insatisfecha en la educación básica tradicional. De acuerdo al nuevo reglamento, la definición de “territorio” para dicha modalidad y nivel es la comuna, como se puede apreciar en la Tabla 1.

Tabla 1. Territorio según nivel y modalidad

Modalidad educativa	Nivel	Elemento para definir territorio
Tradicional	Parvulario	Distrito censal más distritos censales colindantes
Tradicional	Básico	Comuna
Tradicional	Medio	Comuna más comunas colindantes
Especial o diferencial	Todos los niveles	Comuna
De adultos	Todos los niveles	Comuna más comunas colindantes

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Decreto 148.

De esta forma, el cálculo se realizó para cada nivel (primero a octavo básico) y para cada una de las 346 comunas del país. Los datos utilizados se detallan a continuación:

1. Estimación de la demanda potencial: Para la estimación de la población del territorio perteneciente al rango etario asociado a cada nivel, se utilizó la proyección demográfica

del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) a nivel comunal para el año 2018⁴, la cual se encuentra disponible por edad. Para determinar la cantidad de alumnos del territorio matriculados en establecimientos del territorio (particulares pagados o particulares subvencionados no gratuitos), se utilizaron las bases de datos oficiales del Mineduc⁵.

2. Estimación de los cupos disponibles por curso de cada nivel del territorio: Para determinar la cantidad de alumnos matriculados en establecimientos gratuitos del territorio que reciben subvención estatal, se utilizaron las bases de datos oficiales del Mineduc. No fue posible incorporar la cantidad de vacantes no cubiertas en cada comuna, debido a que no existe ninguna fuente de información oficial respecto a ellas. Más adelante el estudio aborda este aspecto con mayor profundidad.

Así, para cada comuna “i” y nivel “j” se aplica la siguiente fórmula:

$$Demanda\ insatisfecha_{ij} = Demanda\ potencial_{ij} - Cupos\ disponibles_{ij}$$

Entonces,

$$Demanda\ insatisfecha_{ij} = \begin{cases} > 0 & \rightarrow \text{se cumple el criterio para abrir colegios} \\ \leq 0 & \rightarrow \text{no se cumple el criterio para abrir colegios} \end{cases}$$

El resultado del análisis arroja que solo en un 31% de las comunas del país se cumple el criterio de demanda insatisfecha en todos los niveles de educación básica para 2018, lo que significa que, como se puede apreciar en la Tabla 2, solo en 107 de las 346 comunas existe garantía de que la condición impuesta por el nuevo reglamento ya está superada; en 207 comunas (60%), el criterio solo se cumple en algunos niveles, por lo que existe incertidumbre sobre si podría o no abrirse un nuevo establecimiento; por último, en 32 comunas (9%) no se cumple el criterio en ningún nivel de la educación básica, por lo que no se permitiría la apertura de un nuevo establecimiento bajo esta condición.

⁴ <http://www.ine.cl/estadisticas/demograficas-y-vitales>

⁵ <http://datosabiertos.mineduc.cl/>

Tabla 2. Cumplimiento del criterio de demanda insatisfecha en todos los niveles de educación básica

Comunas donde se cumple el criterio de demanda insatisfecha en todos los niveles básicos	107 (31%)
Comunas donde no se cumple el criterio de demanda insatisfecha en todos los niveles básicos	207 (60%)
Comunas donde no se cumple el criterio de demanda insatisfecha en ningún nivel básico	32 (9%)

Fuente: Elaboración propia en base a datos INE y datos Mineduc.

Como se puede apreciar en el Cuadro 2, el nuevo reglamento establece que el criterio de demanda insatisfecha debe aplicarse a nivel de curso. Desde este punto de vista el panorama se complica, pues no hay certeza sobre qué sucede cuando un sostenedor que pretende abrir un establecimiento se enfrenta al escenario donde existe demanda insatisfecha solo en algunos niveles. Sin embargo, se podría suponer que existen niveles críticos, tales como 1ero básico y 7mo básico, que es donde muchos establecimientos inician su enseñanza. La Tabla 3 muestra la cantidad de comunas donde no se cumple el criterio de demanda insatisfecha, según nivel, mostrando que en todos los casos existe una muy alta cantidad de territorios donde esta condición no es satisfecha. Para los niveles críticos, el 50% de las comunas del país no cumple el criterio de demanda insatisfecha para 1ero básico, mientras que para 7mo básico dicho porcentaje alcanza 42%. El resultado es preocupante, pues implica que en un alto porcentaje de las comunas del país podría mermarse la posibilidad de establecer nuevos proyectos educativos subvencionados.

Tabla 3. Cantidad de comunas donde no se cumple el criterio de demanda insatisfecha, según nivel

Nivel	Comunas	Porcentaje del país que representan
1ero básico	174	50%
2do básico	152	44%
3ero básico	107	31%
4to básico	83	24%
5to básico	101	29%
6to básico	129	37%
7mo básico	147	42%
8vo básico	138	40%

Fuente: Elaboración propia en base a datos INE y datos Mineduc.

El resultado más preocupante es que existen 32 comunas del país donde no se cumple la condición de demanda insatisfecha en ninguno de los niveles de la educación básica (1ero a 8vo básico) para 2018, por lo que bajo ese criterio, no se podrá abrir ningún establecimiento

subvencionado nuevo de educación básica en el territorio. Como se puede apreciar en la Tabla 4, entre dichas comunas se encuentran, por ejemplo, Talca, Curicó, Los Ángeles, Chillán, Temuco, Osorno, Independencia y Providencia. De acuerdo a la proyección demográfica del INE, en estas 32 comunas en conjunto, en 2018 vivirán 235.900 niños en edad de asistir a la educación básica, cuyas familias son las potenciales afectadas por la imposibilidad de elegir nuevos proyectos educativos subvencionados.

Tabla 4. Comunas donde no se cumple el criterio de demanda insatisfecha en ninguno de los niveles de educación básica

Comuna	Niños potencialmente afectados	Comuna	Niños potencialmente afectados
POZO ALMONTE	1.562	LOS ANGELES	21.844
PICA	432	LAJA	2.605
SAN PEDRO DE ATACAMA	671	SANTA BARBARA	1.509
SALAMANCA	2.810	ALTO BIOBIO	615
RANCAGUA	24.806	CHILLAN	17.469
GRANEROS	3.915	TEMUCO	28.653
SANTA CRUZ	3.850	LONCOCHE	2.414
TALCA	23.867	NUEVA IMPERIAL	3.592
CURICO	15.542	COLLIPULLI	2.926
MOLINA	4.061	CURACAUTIN	1.761
LINARES	9.649	LOS MUERMOS	1.831
COLBUN	2.112	OSORNO	16.874
SAN JAVIER	4.302	SAN JUAN DE LA COSTA	835
FLORIDA	856	INDEPENDENCIA	6.372
LOTA	4.790	PROVIDENCIA	6.879
CONTULMO	619	COLINA	15.877
Total comunas			32
Total niños potencialmente afectados			235.900

Fuente: Elaboración propia en base a datos INE y datos Mineduc.

El panorama para la apertura de nuevos establecimientos subvencionados podría incluso empeorar, debido a que, como fue reportado anteriormente, no se cuenta con información sobre la cantidad de vacantes no utilizadas a nivel comunal, lo que podría elevar el número de territorios donde el criterio de demanda insatisfecha no se cumple. Así, por ejemplo, si cada nivel educativo básico tuviera un 10% de vacantes no utilizadas, la cantidad de comunas donde no se cumple el criterio de demanda insatisfecha en ningún nivel básico se elevaría de 32 a 72, representando el 21% de las comunas a nivel nacional.

Finalmente, cabe preguntarse cómo varía la cantidad de comunas imposibilitadas para abrir establecimientos una vez que nuevos cursos ingresan a la oferta académica. Respecto a esto,

el análisis es altamente sensible al margen. Como muestra la Tabla 5, actualmente en 32 comunas del país no se cumple el criterio de demanda insatisfecha en ningún nivel básico, por ende hay imposibilidad de abrir nuevos establecimientos subvencionados bajo esa condición. Suponiendo que, en los territorios donde es posible, se abre un curso por nivel de 30 estudiantes cada uno (un 1ero básico, un 2do básico, un 3ero básico, etc.), la nueva cantidad de comunas imposibilitadas para abrir más escuelas básicas subvencionadas se eleva a 135 (39% del total). Nuevamente, si los territorios posibilitados abrieran un segundo curso por nivel, la cantidad de comunas que se quedan sin cumplir el criterio de demanda insatisfecha sube a 249 (72% del total). Así, en el mediano plazo, es plausible que la gran mayoría de comunas del país se quede sin la posibilidad de abrir nuevas escuelas básicas subvencionadas, pues por la construcción de la fórmula de cálculo, eventualmente todas las comunas quedarán con demanda insatisfecha cero.

Tabla 5. Cantidad de comunas que no cumplen el criterio de demanda insatisfecha en ningún nivel de la educación básica

Actualmente	32 (9%)
Con la apertura de un curso por nivel	135 (39%)
Con la apertura de dos cursos por nivel	249 (72%)

Fuente: Elaboración propia en base a datos INE y datos Mineduc.

Nota: Se considera que cada curso abierto tiene 30 cupos.

V. Conclusiones

El presente estudio analizó las implicancias del nuevo reglamento para la apertura de colegios subvencionados, aprobado en 2016 en el contexto de la Ley de Inclusión. El reglamento estipula que, para poder abrir un nuevo colegio que reciba el beneficio de la subvención, se debe cumplir al menos una de las siguientes condiciones: que exista demanda insatisfecha por matrícula que no pueda ser cubierta por establecimientos subvencionados existentes, o que no exista un proyecto educativo similar en el territorio. En este estudio se analizó el criterio de demanda insatisfecha a nivel comunal para la educación básica. Se escogió este criterio, pues a diferencia del criterio de contar con un proyecto educativo innovador, se trata de una condición objetiva, comprobable, y que no deja cabida a arbitrariedades. Así, entre los dos criterios, poseer demanda insatisfecha es el único que garantiza realmente la posibilidad de poder abrir nuevos establecimientos subvencionados.

Los resultados del análisis arrojaron que solo en el 31% de las comunas del país se cumple el criterio de demanda insatisfecha en todos los niveles de la educación básica, y por ende solo

en estas localidades está garantizado que se podrán abrir nuevos establecimientos subvencionados de educación básica.

En el 60% de las comunas, existe incertidumbre debido a que el criterio se cumple solo en algunos niveles. Sin embargo, en los niveles críticos, es decir, aquellos donde los establecimientos usualmente inician su enseñanza, existe un alto porcentaje de comunas que no cumplen la condición. Así, para 1ero básico, el 50% de las comunas no posee demanda insatisfecha, porcentaje que para 7mo básico corresponde a 42%.

En 32 comunas del país (9% del total) no se cumple el criterio de demanda insatisfecha en ninguno de los niveles de educación básica, por ende no se permitirá la apertura de nuevos establecimientos subvencionados bajo dicha condición. Entre esas comunas se encuentran Talca, Curicó, Los Ángeles, Chillán, Temuco, Osorno, Independencia y Providencia, afectando potencialmente a 235.900 niños y sus familias, las cuales no podrán acceder a nuevos proyectos educativos en sus localidades.

El resultado más alarmante es que el número de comunas donde no se cumple el criterio en ninguno de los niveles de educación básica se podría elevar mucho en el mediano plazo. Así, si en las comunas posibilitadas se abrieran solo dos cursos nuevos por nivel con 30 cupos cada uno, el número de comunas que deja de cumplir el criterio de demanda insatisfecha se eleva a 249, lo que significa que en el 72% de las comunas del país se quedaría sin cumplir con esta condición para abrir nuevos establecimientos subvencionados.

El nuevo reglamento restringe fuertemente la oferta académica subvencionada del país, lo cual no solo carece de justificación alguna, sino que además irá en directo perjuicio de la libertad académica y de los estudiantes y sus familias, los cuales no podrán acceder a nuevos proyectos que podrían enriquecer sus opciones y oportunidades educativas.