

ANÁLISIS SOBRE LUCRO EN EL CONTEXTO ESCOLAR

El presente documento tiene como fin realizar una revisión de la literatura internacional sobre el lucro en la educación escolar y su relación con la calidad de la educación, además de entregar un panorama de la existencia de lucro en el sistema chileno.

Análisis sobre Lucro en el Contexto Escolar

El presente documento tiene como fin realizar una revisión de la literatura internacional sobre el lucro en la educación escolar y su relación con la calidad de la educación, además de entregar un panorama de la existencia de lucro en el sistema chileno.

Contexto

El lucro se define como como la ganancia económica en una actividad particular. En el contexto escolar chileno, los establecimientos educacionales pueden ser constituidos como personas jurídicas con y sin fines de lucro. En los primeros, los socios tienen la posibilidad de retirar utilidades, mientras que en los segundos, las utilidades deben ser reinvertidas en la misma institución. Actualmente, tanto los establecimientos privados que no reciben fondos públicos (particulares pagados) como los que sí lo hacen (particulares subvencionados) pueden ser constituidos como instituciones con fines de lucro.

La discusión respecto del lucro tiene varias dimensiones. Existe la discusión más ideológica, donde algunos señalan que la existencia del lucro sería antagónica al derecho a la educación; aquella que discute respecto de la posibilidad de lucrar con recursos públicos; y por último aquella que relaciona el lucro con la calidad, equidad, segregación y otras variables.

Respecto a la discusión ideológica, no están claros los principios en los cuales se basa este argumento, al menos en Chile. Por ejemplo, no se cuestiona la existencia de sostenedores con fin de lucro en la educación particular pagada, a la que asiste el 7% de mayores ingresos en el país. Más aún, en Chile la existencia de la educación privada se remonta incluso a antes que el Estado de Chile naciera, y ha jugado un rol clave en el acceso a la educación. Ya antes de la ley de Instrucción Primaria de 1920 el gobierno otorgaba subsidios a las escuelas privadas, incluso las que persiguen lucro¹, los que se han mantenido hasta el día de hoy, aunque los montos han diferido.

La posición que limita la entrega de recursos a establecimientos financiados públicamente, por definición, no descarta el lucro de plano, como la posición anterior. El principal argumento utilizado en este caso es el que los sostenedores bajarán costos lo más posible y entregarán una educación de baja calidad, y por lo tanto generarán ganancias impropias a partir de recursos públicos. Sin embargo, este argumento se debilita en el caso que exista un buen marco regulatorio y estructura de incentivos, como es el caso del Sistema de Aseguramiento de la Calidad chileno, que se ha venido instalando en los últimos años². Es en este contexto en el que se permite el lucro con recursos públicos en otras actividades económicas, tanto o más importantes que la educación, como son la salud y la vivienda, toda vez que lo que se busca y se consigue es que esos fondos públicos cumplan la finalidad a la que están destinados.

Por último, respecto a la relación entre lucro y calidad educacional, la evidencia que existe es poca y no es concluyente, aunque parecieran existir indicios de impactos positivos del sector con fines de lucro, especialmente en sectores desventajados socioeconómicamente. A continuación se muestra evidencia internacional respecto de la relación entre lucro y calidad.

¹ Ver Ley de Instrucción Primaria, año 1920.

² Ley 20.529.

Evidencia internacional sobre la relación entre lucro y calidad

La relación entre lucro y calidad no ha sido muy estudiada, lo que se constata en la poca evidencia que existe. En este caso se analiza evidencia de los sistemas de Suecia y Estados Unidos, donde no solo existen casos de escuelas manejadas por sostenedores con fines de lucro, sino que además se han hecho estudios al respecto. También se analizan sucintamente algunos estudios realizados en países en desarrollo, donde la educación privada, incluyendo aquella con fines de lucro, ha sido una de las promotoras del acceso a la educación escolar.

Como resumen, a nivel general la evidencia es mixta, es decir, mientras algunos estudios evidencian efectos positivos de los establecimientos administrados por organizaciones con fines de lucro respecto de aquellos que no persiguen lucro, otros estudios no encuentran diferencias. Junto con lo anterior, a pesar de ciertas limitaciones metodológicas, algunos estudios sugieren que los establecimientos que persiguen lucro pueden promover mayor rendimiento educacional en áreas desaventajadas socioeconómicamente, y lo pueden hacer después de un cierto periodo de tiempo y bajo ciertas condiciones³.

Suecia

En Suecia, la reforma educacional de 1992 introdujo mecanismos de mercado, entre ellos un sistema de vouchers, con el fin de mejorar calidad y aumentar la diversidad del sistema. Desde entonces, organizaciones privadas con fines de lucro pueden abrir escuelas independientes financiadas de igual forma que las escuelas públicas, las que no pueden cobrar a las familias. De acuerdo a las cifras del año 2012⁴, el 13% de los alumnos en educación obligatoria y el 25% en educación secundaria superior se atiende en escuelas independientes. El año 2005, los sostenedores que perseguían lucro representaban cerca de dos tercios del total de escuelas independientes, número que ha venido en aumento desde el inicio⁵.

Sahlgren (2010)⁶, utilizando datos a nivel de escuela de todos los establecimientos suecos⁷ entre 2005 y 2009, encontró que las escuelas que persiguen lucro muestran un mejor rendimiento que las municipales, y que el efecto general de las escuelas con y sin lucro es comparable y positivo⁸. El autor indica que este resultado confirma los efectos positivos que había encontrado Tegle (2010) y que se deberían tanto al sector con como sin fines de lucro. Adicionalmente, indica que las escuelas que persiguen lucro mostraron mayores impactos positivos que las sin lucro entre alumnos de bajo nivel socioeconómico (medido por la escolaridad de los padres).

Estados Unidos

En Estados Unidos, existen las Organizaciones de Gestión de la Educación (EMO, por sus siglas en inglés), ya sea con o sin fines de lucro, que gestionan escuelas públicas, ya sea del distrito o

³ Fenwick, L. (2013). Understanding Charter Schools. Maxim Institute.

⁴ Swedish National Agency of Education. (2013). Facts and Figures 2012

⁵ Waslander, S., Pater, C. y Van der Weide, M. (2013). Markets in education: An Analytical Review of Empirical Research on Market Mechanisms in Education. OECD Working Paper N° 52.

⁶ Sahlgren, G. (2010). Schooling for money: Swedish Education Reform and the Role of the Profit Motive. IEA Discussion Paper N° 33

⁷ Con más de 15 niños en noveno grado

⁸ A pesar que existen limitaciones metodológicas, el autor plantea que si existen sesgos, estos favorecerían a las escuelas sin fines de lucro, en contra de las con fines de lucro..

chárter. Un contrato define los términos en que se le entrega autoridad ejecutiva a la organización a cambio de resultados medibles. Las EMO's con fines de lucro buscan generar utilidades para devolverlas como beneficio a los propietarios o accionistas que invirtieron en ellos. Históricamente, sólo una pequeña porción de ellas no tenían fines de lucro, sin embargo en los últimos años, éstas se han expandido rápidamente (Miron et al., 2012)⁹. En el año escolar 2010-2011, de acuerdo al reporte oficial (Miron et al., 2012), existían 99 EMO's con fines de lucro en 33 estados, lo que representa 33% del total de estas organizaciones en Estados Unidos (en términos de escuela, corresponde a un 39% de las que están operadas por EMO's).

Respecto al impacto en resultados académicos, mientras algunos estudios evidencian efectos positivos entre los establecimientos administrados por organizaciones con fines de lucro, especialmente en sectores desaventajados (Peterson and Chingos, 2009¹⁰; Toson, 2011¹¹), otros no encuentran diferencia significativa entre el sector con y sin fines de lucro (Sass, 2006¹²; Hill and Welsch, 2009¹³; King, 2007¹⁴). Cabe destacar que en algunos casos los efectos se empiezan a ver después de algunos años, y en uno de los estudios se aprecia que las organizaciones con fines de lucro más grandes tienen mayores posibilidades de generar efecto en los aprendizajes (Hill and Welsch, 2009).

Países en desarrollo

En varios países en desarrollo se reconoce que el sector privado, incluyendo aquel con fines de lucro, va en aumento y que abastece un amplio espectro de la demanda escolar, e incluye población de todos los niveles socioeconómicos (Tooley, 2001¹⁵). Algunos estudios muestran al sector privado sirviendo a familias de bajos ingresos en países como China, Ghana, India y Kenia, aumentando las opciones de las familias o proveyendo acceso para aquellas que no tienen más alternativas. Muchas de estas escuelas privadas muestran logros medibles superiores respecto a las escuelas públicas que sirven a estudiantes igualmente desfavorecidos (Tooley, 2005¹⁶; The Probe Team, 1999¹⁷). El lucro sería un importante factor que ha permitido la existencia de estas escuelas privadas y sus beneficios asociados (Tooley, 2007¹⁸)

⁹ G. Miron et al. (2012), Profiles of For-Profit and Nonprofit Education Management Organizations: Thirteenth Annual Report, 2010-2011.

¹⁰ Chingos, M., y Peterson, P. (200). Impact of For-Profit and Non-Profit Management on Student Achievement: The Philadelphia Intervention, 2002-2008. PEPG 09-02, 2009.

¹¹ Toson, A. (2011). Show Me the Money: The Benefits of For-Profit Charter Schools (aka EMOs) Education and Urban Society November 2013 45.

¹² Sass, T. (2006). Charter Schools and Student Achievement in Florida. Education Finance and Policy.

¹³ Hill, C. y Welsch, D. (2009). For-Profit Versus Not-For-Profit Charter Schools

¹⁴ King, K. (2007). Charter Schools in Arizona: Does Being a For-Profit Institution Make a Difference? Journal of Economic Issues.

¹⁵ Tooley, J. (2001). The Global education Industry. The Institute of Economic Affairs

¹⁶ Tooley, J. (2005). Private Schools for the Poor: Education Where No One Expects It. Education Next v5 n4 p22-32 Fall 2005

¹⁷ Probe Team, The. (1999). Public report on basic education in India. Oxford, Oxford University Press.

¹⁸ Tooley, J. (2007). Could For-Profit Private Education Benefit the Poor? Some A Priori Considerations Arising from Case Study Research in India. Journal of Education Policy 22(3) 321-342.

Cifras del lucro en Chile

Con el fin de entregar una visión general de la existencia del lucro en los establecimientos particulares subvencionados¹⁹ en el sistema escolar chileno, se presentan a continuación algunas estadísticas. Si bien no se cuenta con la información disponible para determinar a priori si un establecimiento tiene o no fines de lucro, se utiliza como aproximación el tipo de personalidad jurídica de los sostenedores del establecimiento. El problema de esta metodología es que no necesariamente una institución que tiene una personalidad jurídica que le permite lucrar, lo está haciendo en la práctica, por lo que existe una sobre-representación de los establecimientos con fines de lucro. Por esta razón, se utiliza la expresión “Posible Lucro”.

Tal como lo indican las tablas a continuación, el sector que potencialmente puede lucrar, corresponde a un 73% de los establecimientos particulares subvencionados, lo que comprende al 64% de la matrícula de niños y jóvenes en establecimientos regulares²⁰. Este grupo de escuelas agrupa mayormente a los alumnos vulnerables (65% de todos los alumnos prioritarios del sector particular subvencionado) y entrega principalmente educación laica (67% versus el 11% del sector sin fines de lucro).

Asimismo, se puede concluir que un alto porcentaje relativo de establecimientos sin fin de lucro cobra financiamiento compartido (48% versus 33% en el caso de los con posible lucro) y el monto promedio cobrado es levemente mayor en el sector sin fines de lucro. Por último, en términos de rendimiento académico, no se aprecian diferencias estadísticamente significativas en el puntaje SIMCE en matemática y lenguaje entre los establecimientos particulares subvencionados con y sin lucro para establecimientos de nivel socioeconómico bajo y medio bajo.

Tabla 1: Distribución de establecimientos según lucro potencial para el sector particular subvencionado. Año 2013

	Posible lucro	Sin fines de lucro
N° establecimientos	2.646	981
%	73%	27%

Nota: No se consideran los establecimientos que sólo imparten educación parvularia, sólo educación especial, o sólo educación de adultos.

Tabla 2: Distribución de la matrícula según lucro potencial para el sector particular subvencionado. Año 2013

	Posible lucro	Sin fines de lucro
N° matrícula	1.071.027	606.239
%	64%	36%

Nota: No se consideran los establecimientos que sólo imparten educación parvularia, sólo educación especial, o sólo educación de adultos.

Tabla 3: Distribución de la matrícula según lucro potencial y ruralidad para el sector particular subvencionado.

¹⁹ No se muestra información del sector particular pagado, ya que no se tiene información completa respecto de los sostenedores. Por otro lado, los establecimientos de administración delegada (70 en total), son todos sin fines de lucro.

²⁰ Es decir, se excluyen los establecimientos que sólo imparten educación parvularia, sólo educación especial, o sólo educación de adultos.

Área geográfica	Posible lucro	Sin fines de lucro	Total
Urbano	64%	36%	100%
Rural	58%	42%	100%
Total	64%	36%	100%

Nota: No se consideran los establecimientos que sólo imparten educación parvularia, sólo educación especial, o sólo educación de adultos.

Tabla 4: Distribución de la matrícula según lucro potencial y confesionalidad para el sector particular subvencionado. Año 2013

Confesionalidad	Posible lucro	Sin fines de lucro	Total
No Confesional	67%	11%	47%
Confesional	33%	89%	53%
Total	100%	100%	100%

Nota: No se consideran los establecimientos que sólo imparten educación parvularia, sólo educación especial, o sólo educación de adultos.

Información de confesionalidad corresponde al año 2012.

Tabla 5: Distribución de la matrícula prioritaria según lucro potencial para el sector particular subvencionado. Año 2013.

	Posible lucro	Sin fines de lucro
N° matrícula prioritaria	330.855	177.879
%	65%	35%

Nota: No se consideran los establecimientos que sólo imparten educación parvularia, sólo educación especial, o sólo educación de adultos.

La matrícula prioritaria corresponde a los alumnos prioritarios en escuelas con convenio.

Tabla 6: Porcentaje de establecimientos que cobran financiamiento compartido y monto promedio según lucro potencial para el sector particular subvencionado. Año 2013.

	Posible lucro	Sin fines de lucro
% establecimientos con FC	33%	48%
Monto promedio	19.719	20.071

Nota: No se consideran los establecimientos que sólo imparten educación parvularia, sólo educación especial, o sólo educación de adultos.

La matrícula prioritaria corresponde a los alumnos prioritarios en escuelas con convenio.

Información de financiamiento compartido corresponde al año 2012.

Tabla 7: Promedio SIMCE 4° Básico (Año 2013), según lucro potencial para el sector particular subvencionado, para establecimientos de nivel socioeconómico bajo y medio bajo

SIMCE	Nivel socioecon	Posible lucro	Sin fines de lucro
Matemática	Bajo	229	234
	Medio bajo	245	247
Lenguaje	Bajo	244	241
	Medio bajo	252	255

Nota: No se consideran los establecimientos que sólo imparten educación parvularia, sólo educación especial, o sólo educación de adultos.

La clasificación socioeconómica corresponde a la realizada por el SIMCE el año 2012.