

## **REFORMA ESCOLAR: ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE DIFERENCIAR ESCUELAS QUE SON GESTIONADAS POR SOSTENEDORES DE MÁS Y MENOS DE 400 ALUMNOS**

---

Una de las indicaciones del ejecutivo al proyecto de ley que pone fin al lucro, selección y copago de la educación escolar distingue a las escuelas según el número de alumnos que tiene a su cargo el sostenedor, definiendo el límite en 400 estudiantes. Esta categorización tiene como fin entregar una situación más ventajosa a las escuelas más pequeñas frente a la reforma. Este análisis muestra que no existiría sustento empírico que avale esta medida, y que estaría aparejada a una serie de efectos negativos, además de promover que las escuelas se mantengan con una cantidad de alumnos menor al límite fijado, lo que no sería recomendable según la evidencia.

---

## Reforma escolar: Análisis de la propuesta de diferenciar escuelas que son gestionadas por sostenedores de más y menos de 400 alumnos

Entre las indicaciones que presentó el ejecutivo al proyecto de ley que pone fin al lucro, selección y copago de la educación escolar está el categorizar a las escuelas según si el sostenedor que lo gestiona cuenta con una matrícula mayor o menor a 400 alumnos, con el fin de diferenciar las disposiciones de la ley respecto de alternativas a la obligación de la adquisición del inmueble, para los establecimientos subvencionados existentes<sup>1</sup>.

En concreto, el proyecto de ley dispone que los sostenedores deben ser dueños (o comodatarios) de sus establecimientos educacionales, a menos que tanto arrendador como arrendatario sean instituciones sin fines de lucro, y que el plazo de arriendo sea por no menos de 8 años. Para los otros casos, el proyecto de ley diferencia según el tamaño del establecimiento, entregando a las escuelas pequeñas (de sostenedores pequeños) un plazo mayor para la transición y la posibilidad de conservar la tenencia de la infraestructura sin adquirirla y bajo una figura de uso que contempla el proyecto. En particular:

- *Caso escuelas de sostenedores con más de 400 alumnos:* Entrega un plazo de tres años en que los sostenedores podrán arrendar en las mismas condiciones que lo estaban haciendo hasta el inicio del año escolar, incluso con partes relacionadas (si es que el contrato expira antes de los tres años, pueden renovarlo hasta el vencimiento del plazo anterior a un precio que no podrá exceder del 11% del avalúo fiscal del inmueble dividido en doce mensualidades).
- *Caso escuelas de sostenedores con menos de 400 alumnos:* El plazo de transición es de 6 años con las mismas condiciones que el caso anterior. Finalizado el plazo de 6 años, los sostenedores podrán celebrar un “contrato de uso de infraestructura para fines educacionales” del bien inmueble en que funciona el establecimiento, con condiciones especiales que regulan, entre otras cosas, el precio del uso (máximo de 4,2% del avalúo fiscal). En este caso, si el sostenedor supera los 400 alumnos por dos años seguidos, pierde este beneficio, y tiene dos años para hacerse dueño o comodatario de la infraestructura.

Por tanto, el sector particular subvencionado con más de 400 alumnos es el que se verá más afectado con este proyecto de ley, toda vez que cuenta con un plazo menor de transición del arriendo para ser dueños de su infraestructura, y porque no cuenta con la alternativa adicional de poder mantener indefinidamente la tenencia de los inmuebles sin comprarlos través de un “contrato de uso de infraestructura para fines educacionales”.

A continuación se muestran algunas estadísticas descriptivas que permiten identificar las escuelas que tienen más y menos de 400 alumnos, y se muestra a Chile en el contexto internacional en términos de tamaño del colegio, para luego hacer una breve revisión de la escasa literatura respecto del tema. Esto se hace con el objetivo de analizar el posible impacto de esta medida y revisar si existe algún sustento empírico que la avale. Por último, se realiza una conclusión de los datos y análisis realizados.

---

<sup>1</sup> Todos los establecimientos que se creen con posterioridad a la vigencia de la ley no podrán arrendar.

## Cifras relevantes

Como se puede ver en la siguiente tabla, el 77% de los alumnos del sector particular subvencionado asiste a establecimientos gestionados por sostenedores que atienden a más de 400 alumnos, que se ven afectados por el proyecto del ejecutivo.

**Tabla N°1: N° de escuelas y alumnos según categoría de tamaño del sostenedor. Año 2013.**

Categoría	Sector subvencionado (municipal y particular)		Part. Subvencionado	
	N° EE	N° alumnos	N° EE	N° alumnos
Hasta 400 alumnos	3.973 (35%)	448.380 (14%)	3.884 (65%)	444.884 (23%)
Más de 400 al.	7.539 (65%)	2.823.676 (86%)	2.133 (35%)	1.453.075 (77%)
Total	11.512 (100%)	3.272.056 (100%)	6.017 (100%)	1.897.959 (100%)

Nota: incluye todos los establecimientos, incluso los que sólo imparten educación parvularia, sólo educación especial, o sólo educación de adultos

Fuente: Elaboración propia en base a Bases de Datos del Centro de Estudios MINEDUC.

En términos de alumnos prioritarios en el sector particular subvencionado, el 73% de todos ellos asiste a un colegio gestionado por un sostenedor con más de 400 alumnos, lo que representa a casi 700 mil alumnos.

**Tabla N°2: N° de alumnos prioritarios según categoría de tamaño del sostenedor para el sector particular subvencionado. Año 2013.**

Categoría	N° alumnos prioritarios
Hasta 400 alumnos	256.323 (27%)
Más de 400 al.	680.319 (73%)
Total	936.642 (100%)

Nota: incluye a todos los alumnos prioritarios en todos los cursos, incluso aquellos por los que no se entrega la subvención SEP (i.e. en niveles fuera de la SEP o en escuelas que no suscriben convenio).

Fuente: Elaboración propia en base a Bases de Datos del Centro de Estudios MINEDUC.

Uno de los efectos de esta medida es que perjudica a los establecimientos que imparten educación básica y media. En efecto, más del 90% de los alumnos en establecimientos que imparten tanto educación básica como media, están en establecimientos gestionados por sostenedores con más de 400 alumnos. Estas escuelas no podrán optar a las condiciones más ventajosas a las que tendrán acceso las escuelas más pequeñas.

**Tabla N°3: N° de alumnos en escuelas particulares subvencionadas que imparten tanto educación básica como media, según el tamaño del sostenedor. Sólo establecimientos que imparten educación de niños y jóvenes. Año 2013.**

Categoría	N° alumnos	%
Hasta 400 alumnos	71.997	6%
Más de 400 al.	1.058.620	94%
Total	1.130.617	100%

Nota: Excluye los establecimientos que sólo imparten educación parvularia, sólo educación especial, o sólo educación de adultos

Fuente: Elaboración propia en base a Bases de Datos del Centro de Estudios MINEDUC.

Por otro lado, las escuelas más favorecidas con esta indicación, son las escuelas de lenguaje, en que más del 90% de ellas está administrada por sostenedores con menos de 400 alumnos. Estas escuelas además se ven favorecidas por una subvención que es casi el doble de la que reciben otros alumnos de la misma edad. La indicación en cuestión tiene un efecto no deseado que es que el sostenedor tiene incentivos a no aumentar el tamaño de sus escuelas, ya que de otra forma perdería el beneficio de acogerse al contrato de uso de infraestructura. Por tanto, la indicación incentivaría que el colegio no crezca más allá del límite establecido.

**Tabla N°4: N° de alumnos en escuelas particulares subvencionadas de lenguaje según el tamaño de la escuela. Año 2013.**

Categoría	N° alumnos	%
Hasta 400 alumnos	130.748	91%
Más de 400 al.	13.432	9%
Total	144.180	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Bases de Datos del Centro de Estudios MINEDUC.

En términos de rendimiento académico, se puede ver que las escuelas particulares subvencionadas administradas por sostenedores de más de 400 alumnos tienen resultados superiores a las particulares subvencionadas más pequeñas, para todos los niveles socioeconómicos. Esta diferencia es de promedio 12 puntos SIMCE para todos los niveles socioeconómicos, excepto para el más alto, donde la diferencia es de 35 puntos<sup>2</sup>.

**Tabla N°5: Puntaje SIMCE Matemática 2013, según tamaño de sostenedor y nivel socioeconómico de la escuela, para el sector particular subvencionado. Año 2013.**

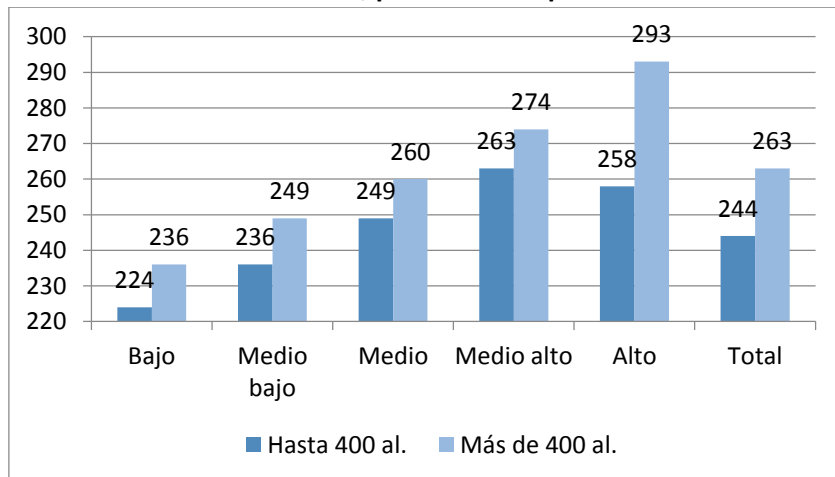
Nivel Socio-Econ	Hasta 400 al.	Más de 400 al.
Bajo	224	236
Medio bajo	236	249
Medio	249	260
Medio alto	263	274
Alto	258	293
<b>Total</b>	<b>244</b>	<b>263</b>

Nota: Incluye sólo las escuelas que tienen el SIMCE disponible.

Fuente: Elaboración propia en base a Bases de Datos de la Agencia de la Calidad.

<sup>2</sup> Debe notarse que en el nivel socioeconómico más alto, sólo hay 9 escuelas administradas por un sostenedor que atienda a menos de 400 alumnos.

**Figura N°1: Puntaje SIMCE Matemática 2013, según tamaño de sostenedor y nivel socioeconómico de la escuela, para el sector particular subvencionado. Año 2013.**



### Comparación internacional

Si se analiza el concierto internacional, utilizando los datos de la prueba PISA de la OCDE (del año 2012) para alumnos de 15 años, se tiene que la mayoría de los jóvenes asiste a escuelas con un alto número de alumnos, mucho mayor a 400 estudiantes. En efecto, en la tabla siguiente se muestra para cada país el tamaño medio de la escuela a la que asisten los alumnos de 15 años de cada nación. Se puede apreciar que el valor medio entre todos los países de la OCDE es de 820 alumnos por colegio. Al desagregar esta información por país, se tiene que España tiene un valor medio de 641, Portugal de 919 y Estados Unidos de 1.332. Chile por su parte, muestra una mediana de 797 alumnos.

En este contexto no se entiende la política de incentivar que las escuelas se mantengan de un tamaño inferior a los 400 alumnos, como lo plantea la indicación. De hecho, el 50% de los países Europeos aumentó significativamente el tamaño de sus colegios (entre 50 y 100 alumnos) entre el 2003 y 2009 (Eurydice, 2012)<sup>3</sup>

**Tabla N°6: Valor medio del tamaño del establecimiento al que asisten los jóvenes de 15 años que rinden PISA el año 2012.**

País	Tamaño medio	País	Tamaño medio
Grecia	267	Turquía	668
Polonia	283	Alemania	674
Noruega	334	Bélgica	687
Suecia	363	Japón	716
Finlandia	402	Francia	722
Islandia	418	Italia	752
República Checa	424	Chile	797

<sup>3</sup> Eurydice. (2012). Key data on education in Europe 2012.

Eslovaquia	447	Portugal	919
Suiza	450	Australia	930
Eslovenia	452	Nueva Zelanda	980
Dinamarca	493	Reino Unido	1007
Hungría	539	Canadá	1028
México	567	Holanda	1094
Irlanda	582	Corea	1098
Estonia	595	Estados Unidos	1332
España	641	Luxemburgo	1370
Israel	648	Austria	
		Total	820

Nota: Austria no tiene información disponible.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de PISA 2012.

### Breve revisión de la literatura

En general, la evidencia internacional indica que el tamaño del establecimiento afecta a las escuelas en forma diversa, ya que no existiría un mínimo o máximo de alumnos educacionalmente relevante, sino que este tamaño dependería, en gran medida, del contexto de cada país (OECD, 2014)<sup>4</sup>. Lo que sí se recomienda, es que los tomadores de decisión de política pública tengan especial cuidado al implementar políticas que impacten en el tamaño de las escuelas, debiendo considerar un amplio rango de factores al momento de tomar una decisión, como las características de las comunidades y las escuelas (ibídem).

En Chile no hay muchos estudios que analicen el efecto del tamaño de la escuela en términos de eficiencia y efectividad. Respecto al impacto en eficiencia, una de las últimas investigaciones en esta materia, corresponde a un estudio realizado por Gallego, Rodríguez y Sauma (2010)<sup>5</sup> el cual investiga los determinantes de los gastos de los colegios, cuyos resultados sugieren que parte importante de estas diferencias de gastos en contra de los colegios rurales se relaciona con la existencia de colegios de escala muy baja en esas zonas. Esto último estaría indicando la existencia de economías de escala en la gestión de los establecimientos.

Respecto al impacto en desempeño académico, el mismo estudio anterior encuentra que un 15% de la desventaja en resultados académicos que tienen los establecimientos rurales se podría explicar, entre otras cosas, porque los colegios rurales son más pequeños. Por su parte, Elacqua (2009)<sup>6</sup> identifica que los dos grupos con mejores resultados académicos, después de controlar por el nivel socioeconómico y la selección, son las escuelas católicas y las con fines de lucro que están organizadas en red, indicando que una de las posibles razones de este buen rendimiento es el beneficio de la escala.

<sup>4</sup> OECD. (2014). School size policies: a literature review. OECD Education Working Paper N° 196.

<sup>5</sup> Gallegos, F., Rodríguez, C., & Sauma, E. (2007). Provisión de educación en zonas rurales de Chile. Incentivos, costos y calidad. En Propuestas para Chile. Camino al Bicentenario. PUC.

<sup>6</sup> Elacqua, G. (2009). For profit schooling and the politics of education reform in Chile: when ideology trumps evidence. Documento de trabajo N° 9. Universidad Diego Portales.

Por último, los resultados de la prueba PISA del año 2012, entregados el año 2013 por la OCDE (2013)<sup>7</sup>, señalan que Chile es uno de los pocos países que muestra una relación positiva y significativa entre el desempeño en la prueba de matemática y el tamaño de la escuela, después de controlar por más de 40 variables<sup>8</sup>, que incluyen entre otros factores, el clima escolar, la organización de la escuela y factores socioeconómicos del alumno y del establecimiento. El estudio señala que por cada 100 alumnos existe un aumento en el puntaje de matemática de 3,4 puntos, manteniendo constante todas las demás variables. En este contexto, Chile aparece como uno de los 5 países que muestra un efecto positivo y significativo de esta variable junto con Austria, Hungría, México y Turquía.

Lo anterior va en línea con las recomendaciones del Panel de Expertos para una Educación de Calidad<sup>9</sup> en el informe sobre el Fortalecimiento de la Institucionalidad Pública (2011) en que recomienda la exigencia de un tamaño mínimo para obtener el reconocimiento oficial en un plazo razonable, aunque acomodándose a las distintas realidades del país. La recomendación para centros urbanos densos es de al menos 500 alumnos por establecimiento en educación básica y valores incluso mayores para colegios que impartan educación media, aunque se indica que se requieren estudios más acabados para definir ese umbral.

## Conclusión

Una de las indicaciones del ejecutivo al proyecto de ley que pone fin al lucro, selección y copago de la educación escolar distingue a las escuelas según el número de alumnos que tiene a su cargo el sostenedor que la gestiona, definiendo el límite en 400 estudiantes. Esta categorización tiene como fin entregar una situación más ventajosa a las escuelas más pequeñas, entregándoles más plazo para ser dueñas de su infraestructura y dándoles la posibilidad de conservar el uso de la infraestructura indefinidamente, sin adquirir los inmuebles, mediante un contrato de uso, incluso con terceros relacionados con fines de lucro.

Por lo que se puede apreciar de este análisis, sólo un 23% de los alumnos en el sector particular subvencionado se verán beneficiados con esta disposición, toda vez que el 77% restante está en establecimientos gestionados por sostenedores con más de 400 alumnos. Dentro de este 77%, hay cerca de 700 mil alumnos prioritarios. Asimismo, esta indicación no hace diferencia por el nivel de educación que imparten las escuelas, por lo que las más perjudicadas son aquellas que imparten tanto educación básica como media, donde un 94% de ellas no cumple el requisito de los 400 alumnos. Por el contrario, las más beneficiadas son las escuelas de lenguaje, en que más de un 90% de ellas se verán beneficiadas por el mayor plazo y la posibilidad de no verse obligadas a comprar, eliminando por completo cualquier incentivo a aumentar su matrícula.

A nivel internacional, se aprecia que el tamaño medio de los establecimientos está muy por sobre los 400 alumnos, ya que según datos de la prueba PISA (2012), el valor medio de los tamaños de

---

<sup>7</sup> OECD. (2013). PISA 2012 results: What makes school successful? Resources, policies and practices. Volume 4.

<sup>8</sup> Tales como las políticas de selección de la escuela, los recursos invertidos en educación a nivel de escuela, la organización y gobernanza de la escuela, la evaluación y rendición de cuenta de la escuela, el ambiente de aprendizaje y el clima escolar, y las características socioeconómicas de los alumnos y de la escuela.

<sup>9</sup> Conformado por J. Alvarado, J. Arellano, M. Aylwin, H. Beyer (coordinador), J. Brunner, A. Krebs, P. Matte, S. Molina, J. Pavez, P. Romaguera, P. Rosso y P. Zalaquett.

los establecimientos de los países de la OCDE es mayor a los 800 alumnos por escuela, lo que se suma a que esta cifra ha venido creciendo en el tiempo. Lo anterior es contradictorio con el incentivo que genera esta política en términos de promover que los colegios más pequeños se mantengan de esa forma. Se suma a lo anterior que la evidencia incipiente para Chile indica que un mayor tamaño de la escuela trae aparejado mayores eficiencias, debido a las economías de escala, junto con un mejor desempeño académico, especialmente cuando las escuelas trabajan en red.

Todo lo anterior indica que no existiría sustento empírico que avale esta medida, y que estaría aparejada a una serie de efectos negativos, tales como la confusión que le agrega a un proyecto de ley que ya es complejo, la discriminación arbitraria a las escuelas y alumnos, y el incentivo que genera en las escuelas pequeñas a mantenerse como tal. Asimismo, estas indicaciones son una muestra del reconocimiento de parte del ejecutivo de los efectos negativos que el proyecto genera y que, de manera arbitraria y confusa, se pretenden evitar solo para un sector sin mayor evidencia.