

ANÁLISIS: ESTABLECIMIENTOS CON FINES DE LUCRO EN CHILE

El presente documento analiza el aporte del sector particular subvencionado, en especial de los establecimientos con fines de lucro al sistema educativo chileno, tanto en cobertura como en diversidad, inclusión y desempeño académico. Todo en el contexto del proyecto de reforma escolar que lleva adelante el gobierno y que propone entre sus ejes la prohibición de que los establecimientos subvencionados puedan organizarse como sociedades comerciales.

El lucro en Chile

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.

En Chile desde el siglo XIX, y consagrado con la ley de instrucción primaria de 1920, se ha permitido la creación de escuelas particulares por parte de sostenedores con fines de lucro, a los que se les permite retirar una ganancia y con ella pagar la inversión y gestión realizada. La educación particular, incluida aquella que persigue fines de lucro, ha tenido un rol preponderante en asegurar la cobertura del sistema de educación básica y media, en especial a partir de 1980. Este aumento de cobertura ha permitido un acceso más equitativo, ubicando a Chile dentro de los países con mayor cobertura en el quintil más desaventajado.

Actualmente existe una discusión respecto de la existencia del lucro en la educación escolar. Mientras algunos se manifiestan contrarios a permitir que los dueños de establecimientos puedan extraer ganancias, ya sea por razones ideológicas o por sus efectos en los resultados de la educación, otros se manifiestan a favor de su existencia debido al aporte que hacen al sistema educativo. El Estudio Nacional de Opinión Pública del Centro de Estudios Públicos (CEP) 2014 señaló que al 49% le parece bien que los colegios puedan generar ganancias para sus dueños siempre y cuando los colegios tengan un nivel educacional bueno y los padres estén informados, versus el 42% que no estaba de acuerdo.

El proyecto de ley presentado por el gobierno este año para reformar la educación escolar, con el objetivo de mejorar la calidad y equidad del sistema, propone como uno de los medios para lograrlo la eliminación del lucro del sector particular subvencionado. Más allá de la gran demanda de recursos que tiene la implementación de una medida de este tipo, no hay evidencia que muestre que con la eliminación del lucro se logrará mayor calidad y equidad en el sistema escolar. Al contrario, una medida de este tipo desconoce el aporte que distintas instituciones han realizado a mejorar la cobertura y calidad del sistema educativo, y no reconoce que en el sector con fines de lucro existen variadas escuelas que son un ejemplo en desempeño e inclusión.

El presente documento analiza el sistema particular subvencionado, con foco en los que persiguen fines de lucro¹, en términos de su aporte al sistema educativo en cuanto a cobertura, rendimiento académico e inclusión.

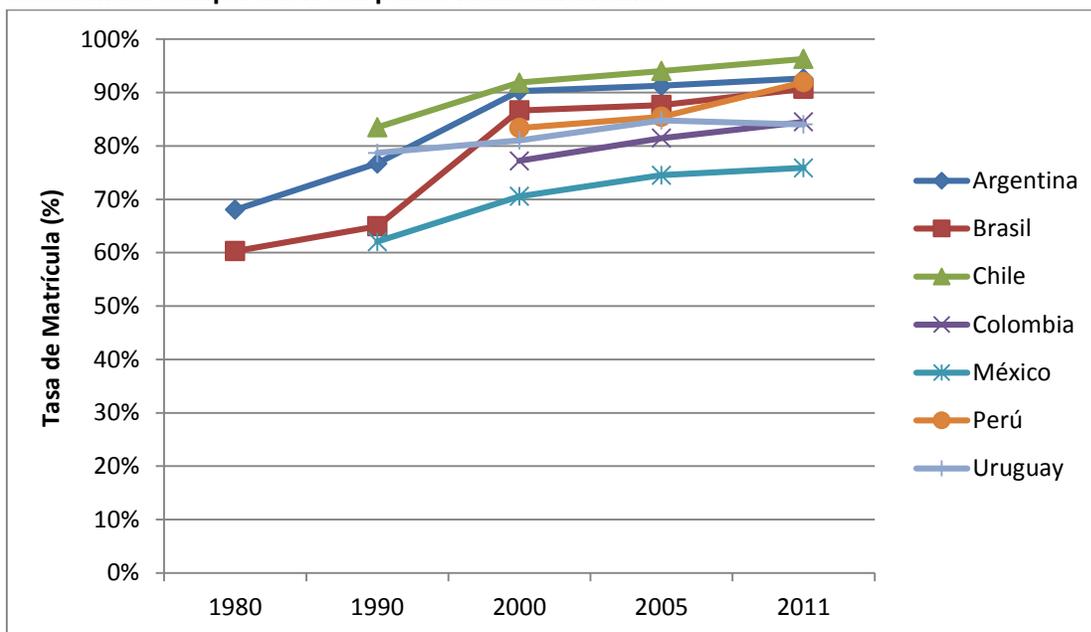
¹ Si bien no se cuenta con la información disponible para determinar a priori si un establecimiento tiene o no fines de lucro, se utiliza como aproximación el tipo de personalidad jurídica de los sostenedores del establecimiento. El problema de esta metodología es que no necesariamente una institución 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"

El lucro y la cobertura

Cobertura comparada

Si analizamos la cobertura de educación escolar en ciertos países del continente americano, vemos que Chile lidera en este ámbito. La Figura N°1 muestra la tasa de matrícula para aquellos jóvenes entre 13 y 17 años que se encuentran estudiando, independiente del nivel educacional en el que están. Se aprecia que Chile ha estado y está por sobre sus pares, superando incluso a países como Argentina y Uruguay. A su vez, vemos que en 10 años, Chile ha logrado un aumento en cobertura que supera los 10 puntos porcentuales, mostrando al año 2011 una cobertura de 96,3%.

Figura N°1: Evolución de la tasa de matrícula para jóvenes entre 13 y 17 años que se encuentran estudiando. Comparación con países latinoamericanos



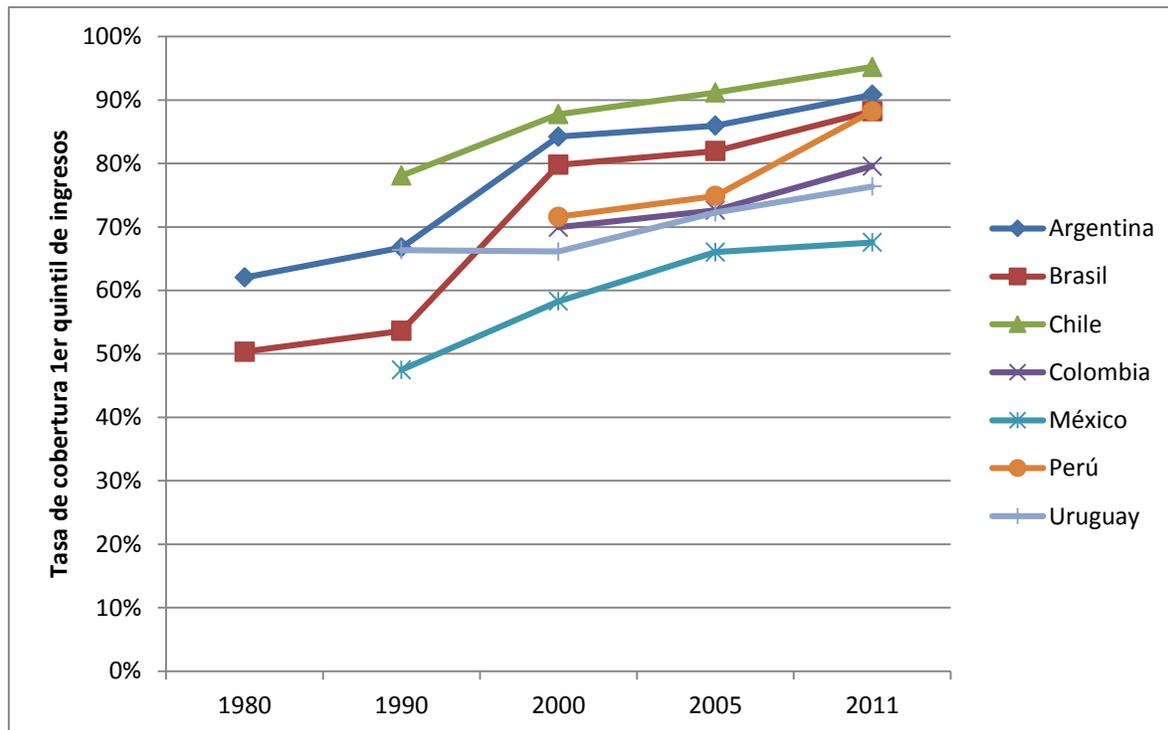
NOTAS:

- [1] En el caso de Argentina, los datos etiquetados bajo el año 1990 corresponden al año 1991.
- [2] En el caso de Brasil, los datos bajo 1980 y 2000 corresponden a los años 1981 y 2001, respectivamente.
- [3] Para Chile, la información contenida para el año 2005 corresponde al año 2006.
- [4] Para Colombia, los datos etiquetados bajo el año 2000, son en realidad del año 2001.
- [5] Para México y Uruguay la información referida a 1990 fue realmente capturada los años 1992. En el caso de México esto también sucede para el año 2011, donde en realidad se cuenta con información proveniente del año 2010.

FUENTE: SEDLAC (CEDLAS and The World Bank)

Algo similar se observa al analizar las tasas de matrícula por quintil de ingresos. La Figura N°2 muestra la evolución que ha tenido la cobertura escolar para aquellos jóvenes entre 13 y 17 años, pertenecientes al primer quintil de ingresos, que al año mencionado en el gráfico, se encontraban en algún nivel de educación escolar. Al igual que en caso anterior, vemos que Chile lidera las tasas de cobertura, y que esta expansión ha sido incluso más pronunciada cuando sólo se analiza a los alumnos más vulnerables. Lo anterior es de particular relevancia, ya que implica que gran parte de los esfuerzos que se han realizado para aumentar la cobertura escolar de aquellos estudiantes con menos recursos, han sido exitosos.

Figura N°2: Evolución de la tasa de matrícula para jóvenes entre 13 y 17 años pertenecientes al primer quintil de ingresos que se encuentran estudiando. Comparación con países latinoamericanos



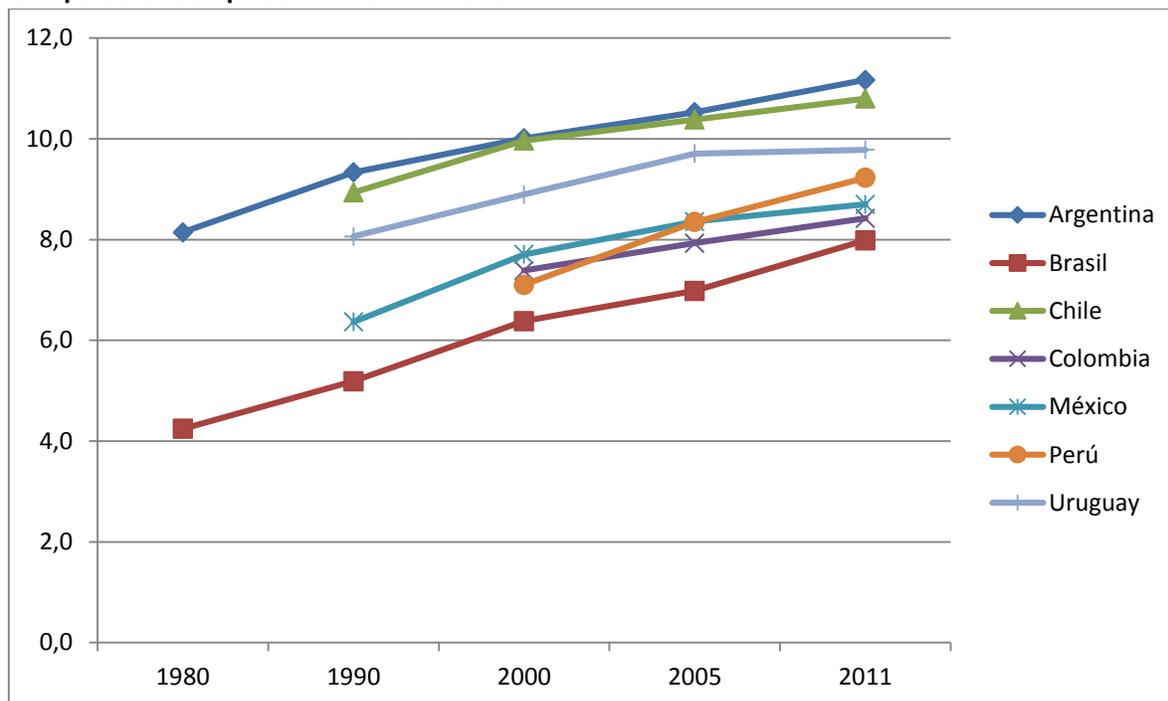
NOTAS:

- [1] En el caso de Argentina, los datos etiquetados bajo el año 1990 corresponden al año 1991.
- [2] En el caso de Brasil, los datos bajo 1980 y 2000 corresponden a los años 1981 y 2001, respectivamente.
- [3] Para Chile, la información contenida para el año 2005 corresponde al año 2006.
- [4] Para Colombia, los datos etiquetados bajo el año 2000, son en realidad del año 2001.
- [5] Para México y Uruguay la información referida a 1990 fue realmente capturada los años 1992. En el caso de México esto también sucede para el año 2011, donde en realidad se cuenta con información proveniente del año 2010.

FUENTE: SEDLAC (CEDLAS and The World Bank)

Una segunda forma de analizar los avances realizados en materia de cobertura en el último tiempo es analizando los años de escolaridad promedio que presentan los individuos de los distintos países. La Figura N°3 muestra dicha evolución para las naciones anteriormente analizadas. Se observa que durante todo el período bajo estudio, Argentina y Chile han liderado el ranking, situándose considerablemente por encima de sus pares. Además vemos que esta expansión ha sido relativamente pareja en el tiempo y en el caso particular de Chile, ha significado un aumento de 2 años en la escolaridad promedio, pasando de 8,9 años en 1990 a 10,8 años en el 2011.

Figura N°3: Evolución años de escolaridad promedio para aquellos individuos entre 25 y 65 años. Comparación con países latinoamericanos



NOTAS:

- [1] En el caso de Argentina, los datos etiquetados bajo el año 1990 corresponden al año 1991.
- [2] En el caso de Brasil, los datos bajo 1980 y 2000 corresponden a los años 1981 y 2001, respectivamente.
- [3] Para Chile, la información contenida para el año 2005 corresponde al año 2006.
- [4] Para Colombia, los datos etiquetados bajo el año 2000, son en realidad del año 2001.
- [5] Para México y Uruguay la información referida a 1990 fue realmente capturada los años 1992. En el caso de México esto también sucede para el año 2011, donde en realidad se cuenta con información proveniente del año 2010.

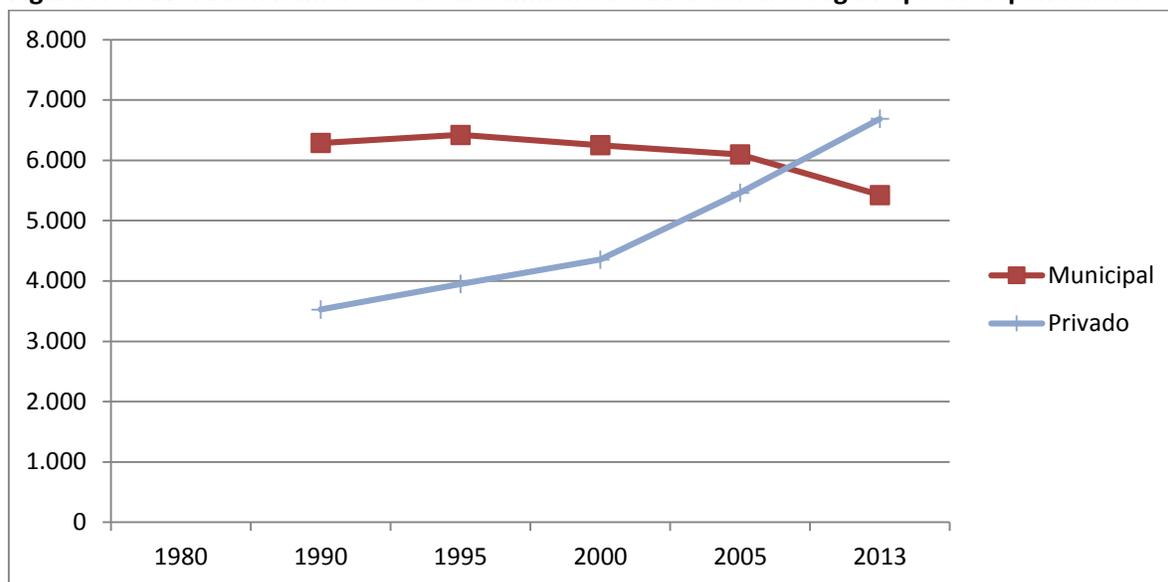
FUENTE: SEDLAC (CEDLAS and The World Bank)

Todo lo anteriormente señalado da cuenta de los importantes avances que Chile ha realizado en materia de cobertura en las últimas décadas. Esta mejora en el acceso a la educación escolar ha estado fuertemente mediada por el fuerte crecimiento de la educación particular subvencionada, la cual ha proveído de educación a estudiantes de todos los niveles socioeconómicos.

La Figura N°4 muestra la evolución de los establecimientos educacionales por tipo de dependencia administrativa, es decir, según si corresponden a instituciones públicas o privadas². Vemos que desde el año 1990 se ha producido un aumento significativo en la oferta de establecimientos privados al tiempo que se ha visto una disminución de los municipales o públicos.

² La categoría establecimientos educacionales privados engloba tanto a los establecimientos particular subvencionados y particular pagados como a las corporaciones.

Figura N°4: Evolución número de establecimientos e instituciones según tipo de dependencia.



Fuente: Estadísticas de la Educación años 2001 y 2013, Ministerio de Educación

La expansión del sector particular subvencionado en las últimas décadas se debe tanto al sector sin fines de lucro como al que sí lo tiene. Para el año 2013, el sector que potencialmente puede lucrar, correspondía a un 81% de los establecimientos particulares subvencionados, lo que comprendía al 67% de la matrícula de niños y jóvenes de este sector. En este sentido, las altas tasas de cobertura en educación básica y media, en especial las de los más vulnerables y que superan a las de nuestros pares latinoamericanos, no podrían haberse logrado sin el aporte del sector particular.

En algunos casos, hay sectores en Chile que sólo tienen presencia de educación privada gracias al sector con posible lucro. En Chile para el año 2013, de las 346 comunas, 246 de ellas tenían provisión de educación particular subvencionada con posible lucro³ (ver Tabla 1). De estas, en 56 comunas el 100% de su provisión particular subvencionada provenía de escuelas con posible lucro. Tal es el caso, por ejemplo, de Machalí, Chillán Viejo y Mulchén, donde todas las escuelas particulares subvencionadas tienen posible lucro.

Tabla N°1: Número de comunas según presencia de escuelas por calidad jurídica. Año 2013.

	N° comunas
Comunas con escuelas municipales	346
Comunas con escuelas particulares subvencionadas	272
Comunas con escuelas Part. Subv. con posible lucro	246
Comunas con escuelas Part. Subv. sin lucro	216
Comunas SOLO con escuelas Part. Subv. con posible lucro	56

³ Sólo escuelas que atienden a niños y jóvenes. No se consideran los establecimientos que sólo imparten educación parvularia, sólo educación especial, o sólo educación de adultos.

Nota: Sólo establecimientos que imparten básica y media. Se excluyen 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 otra parte, si se clasifica a las comunas respecto de la proporción de escuelas particulares subvencionados con posible lucro respecto del total de escuelas subvencionadas, se observa que 154 comunas tienen más de un 20% de sus escuelas subvencionadas como escuelas que posiblemente persiguen lucro, y 10 de ellas tienen más del 60% de sus establecimientos en esta categoría.

Tabla N°2: Clasificación de comunas según proporción de escuelas particulares subvencionadas con posible lucro, sobre el total de escuelas subvencionadas. Año 2013.

Categoría	N° comunas	% comunas
Más de 60%	10	3
Entre 40% y 60%	56	16
Entre 20% y 40%	88	25
Menos de 20%	92	27
0%	100	29

Nota: Sólo establecimientos que imparten básica y media. Se excluyen 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.

Lo anterior indica, por un parte, que la oferta de educación particular subvencionada con posible lucro es parte importante de la oferta educacional del país, y que la presencia de este tipo de escuelas ha permitido diversificar la oferta de educación subvencionada. De hecho, si no fuera por ellas, 56 comunas tendrían sólo oferta municipal en el sector subvencionado por el Estado.

El lucro, la diversidad y la inclusión

La diversidad es uno de los valores fundamentales en nuestro sistema educativo, que busca promover y respetar la multiplicidad de proyectos educativos institucionales, que se basan en la diversidad cultural, religiosa y social de los ciudadanos. Este principio está íntimamente ligado al de la libertad de enseñanza, entendida como el derecho a través de la enseñanza de manifestar libremente las creencias que se profesan.

Los establecimientos educacionales particulares subvencionados con posible lucro aportan diversidad al sistema educativo. Mientras el 89% de la matrícula en escuelas particulares sin fines de lucro asiste a establecimientos confesionales, la mayoría de los establecimientos con fines de lucro son laicos. En efecto, tal como se puede ver en la tabla a continuación, el 67% de la matrícula de los establecimientos con fines de lucro asiste a colegios no confesionales, presentando variados proyectos educativos.

Tabla N°3: 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.

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

Junto con tener una mayor proporción de establecimientos laicos, el sector particular subvencionado con fines de lucro tiene una mayor proporción de alumnos vulnerables que el sector sin fines de lucro. El 65% de la matrícula prioritaria asiste al sector con fines de lucro, lo que indica la preponderancia de este sector para atender a la población desventajada socioeconómicamente.

Tabla N°4: 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
% matrícula prioritaria	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 los niveles correspondientes a la SEP, en escuelas con convenio.

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

Varios de los establecimientos particulares subvencionado están adscritos al régimen de financiamiento compartido, en virtud del cual se realiza un cobro mensual por alumno a los padres, el cual no puede superar las 4 Unidades de Subvención Educacional⁴, lo que este año equivale a \$84.2386. No obstante lo anterior, los colegios que cobran financiamiento compartido y que perciben subvención escolar preferencial (SEP) no pueden realizar cobro alguno a los alumnos prioritarios que asistan a dicho establecimiento, quienes por lo tanto estudian gratis. Asimismo, la ley de subvenciones exige que todos los establecimientos que perciben subvención admitan al menos un 15% de alumnos vulnerables dentro de su matrícula, los que deben estar exentos de pago.

Si se analizan los establecimientos según el nivel de cobro que realizan (ver tabla a continuación), se puede apreciar que incluso en los establecimientos más caros, con cobros de mensualidad superiores a los \$50.000, hay un proporción de al menos un 20% de alumnos prioritarios. En la práctica, esto se traduce en que cerca de 50.000 alumnos prioritarios han podido acceder a establecimientos con cobros cercanos al máximo que permite la ley, produciendo una mayor inclusión en el sistema escolar. Lo anterior es indicativo de que las políticas actuales como la SEP han tenido un efecto significativo en desarrollar un sector particular subvencionado más inclusivo.

⁴ Para el año 2014 la USE equivale a \$21.059.

Visto de otra forma, es posible indicar que cerca de 300.000 alumnos prioritarios han accedido gratuitamente a escuelas que cobran financiamiento compartido, ya que se encuentran en escuelas con convenio SEP.. En escuelas particulares subvencionadas con lucro son 200 mil los alumnos beneficiados con la SEP que asisten gratuitamente. De esta forma, se genera una matrícula cada vez más diversa gracias a las mejoras como la SEP, donde conviven alumnos vulnerables que asisten gratis y alumnos cuyas familias pueden aportar recursos.

Tabla N°5: Porcentaje de matrícula prioritaria en el establecimiento, por nivel de cobro de la escuela (mensualidad). Año 2013.

	Part. Subv. Con posible lucro	Part. Subv. Sin lucro
Gratuito	65%	65%
\$1.000 a \$10.000	63%	63%
\$10.001 a \$25.000	53%	47%
\$25.001 a \$50.000	36%	34%
\$50.001 a \$100.000	21%	19%

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

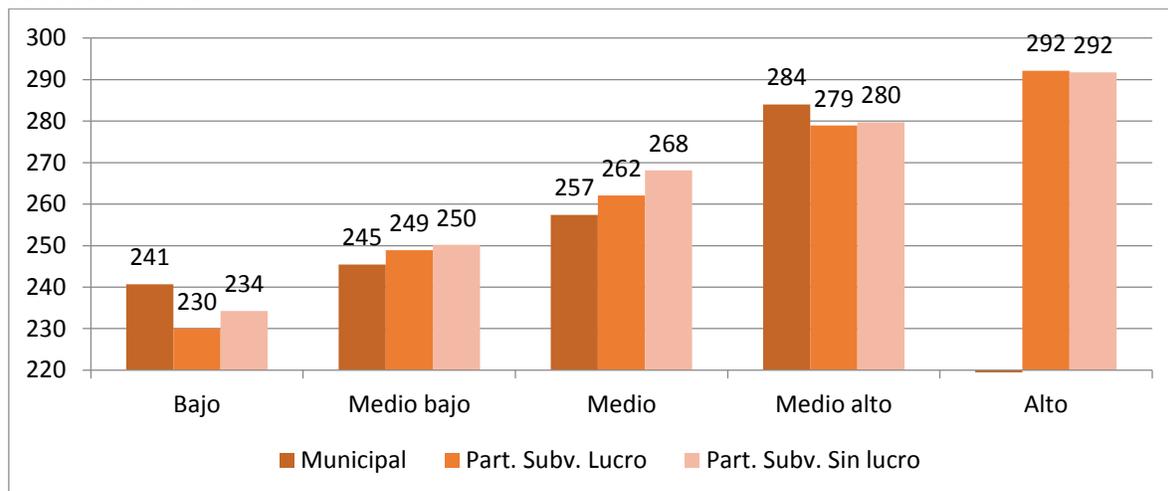
El lucro y los aprendizajes

Con el fin de entregar más información respecto del desempeño académico de establecimientos subvencionados, en particular según la calidad jurídica del sostenedor, a continuación se muestran los puntajes SIMCE según diversas categorías. Para este trabajo se utilizan los resultados de Matemática de 4° básico del año 2012.

Al analizar los resultados por nivel socioeconómico, se observa que en general no existen diferencias estadísticamente significativas⁵ entre el sector particular subvencionado con fines de lucro y el sin fines de lucro, excepto para el nivel socioeconómico medio, donde el sector sin fines de lucro presenta una ventaja de 6 puntos SIMCE. Asimismo, debe mencionarse la diferencia significativa a favor del sector municipal en el nivel socioeconómico bajo.

⁵ Para los efectos de este estudio, se considerará estadísticamente significativa una diferencia de 5 o más puntos.

Figura N°5: Puntaje SIMCE Matemática 4° Básico por calidad jurídica del sostenedor y nivel socioeconómico.



Fuente: Elaboración propia en base a SIMCE 2012.

Un factor relevante que podría estar explicando en parte los resultados académicos es el tamaño del sostenedor, por cuanto aquellos más pequeños pueden no contar con el tamaño mínimo para alcanzar economías de escala que permitan utilizar de mejor manera los recursos con los que cuentan, y que a su vez permitan además la generación de excedentes. Como se puede ver en la siguiente tabla, la mayoría de los particulares subvencionados sin fines de lucro opera en red, es decir administran más de un establecimiento educacional (64% de la matrícula), no así el sector con posible lucro, donde la minoría de los sostenedores tiene más de un establecimiento (26%).

Tabla N°6: Porcentaje de la matrícula en escuelas con sostenedores con una o más escuelas a su cargo. Año 2013.

	Posible lucro	Sin fines de lucro
Sostenedores con sólo una escuela	74%	36%
Sostenedores con tres o más escuelas	14%	52%

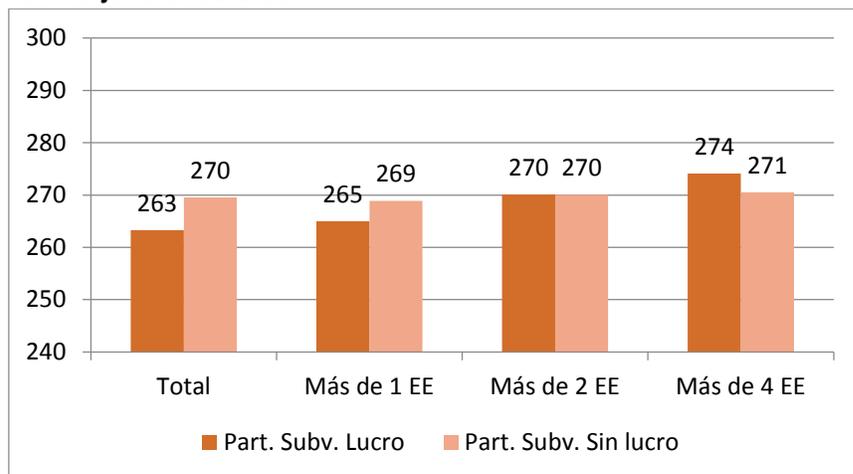
Fuente: Elaboración propia en base a Bases de Datos del Centro de Estudios MINEDUC.

El operar en red puede tener una serie de beneficios que se pueden traducir en mejores resultados académicos. Tal como se puede ver en la siguiente figura, a medida que sólo se consideran los sostenedores que cuentan con dos o más escuelas a su cargo, la diferencia entre el sector con posible lucro y el sin fines de lucro desaparece, e incluso se vuelve a favor de los primeros⁶. De hecho, si sólo se consideran los sostenedores que tienen 5 o más establecimientos a su cargo, el promedio SIMCE de Matemáticas para 4° básico es de 274 para aquellos particulares con aporte con posible lucro, en contraste con los 271 puntos que obtienen los sin fines de lucro⁷.

⁶ Aunque no estadísticamente significativa.

⁷ Para el caso de sostenedores con más de 4 establecimientos, la matrícula del sector con fines de lucro es 6.319 alumnos y para el sector sin fines de lucro 14.710, lo que permite realizar las comparaciones.

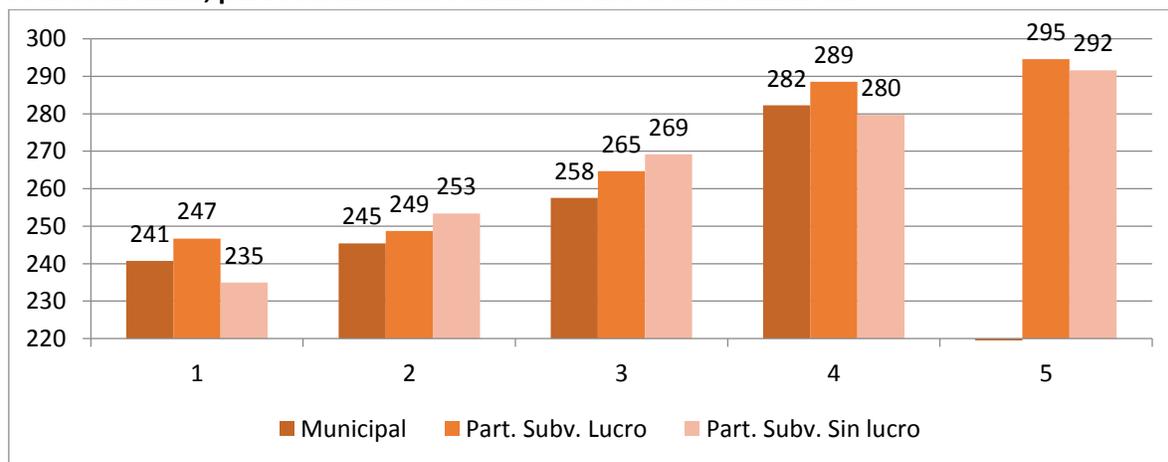
Figura N°6: Puntaje SIMCE Matemática 4° Básico según número de escuelas del sostenedor y calidad jurídica de este.



Fuente: Elaboración propia en base a SIMCE 2012.

Si se comparan los desempeños académicos controlando tanto por el nivel socioeconómico como por el número de escuelas del sostenedor (sólo sostenedores con más de dos establecimientos), se obtienen resultados interesantes. El sector con fines de lucro logra resultados superiores y estadísticamente significativos al sector sin fines de lucro, tanto en el nivel socioeconómico bajo como en el medio alto, superándolo por 12 y 9 puntos respectivamente. En los demás niveles socioeconómicos no se aprecian diferencias significativas dentro del sector particular subvencionado.

Figura N°7: Puntaje SIMCE Matemática 4° Básico por calidad jurídica del sostenedor y nivel socioeconómico, para sostenedores con más de dos establecimientos.



Fuente: Elaboración propia en base a SIMCE 2012.

En conclusión, se puede afirmar que al considerar sostenedores que trabajan en red (con más de dos establecimientos) y controlando por el nivel socioeconómico, no se observan diferencias significativas en rendimiento académico entre el sector particular subvencionado con y sin lucro, excepto en los niveles socioeconómicos bajo y medio alto, donde el sector con fines de lucro muestra mejores resultados.

Conclusión

El presente documento analiza el aporte del sector particular subvencionado, en especial el sector con fines de lucro, a mejorar el sistema educativo chileno, tanto en cobertura como en desempeño académico, diversidad e inclusión.

En este contexto, Chile es el país que presenta mayores tasas de cobertura en educación escolar cuando se le compara con sus pares latinoamericanos, superando a países como Argentina, Uruguay o México. Esto se aprecia incluso en aquellos alumnos más desfavorecidos, que pertenecen al primer quintil de ingresos. Lo anterior es de especial relevancia, pues muestra que los esfuerzos realizados para disminuir las brechas de acceso entre los más pobres y los más ricos han sido exitosos. Además, si se observan los años de escolaridad promedio de los individuos, vemos que si bien Chile se encuentra en niveles similares al de Argentina, se encuentra por sobre el resto de los países de América Latina, con un promedio de 10,8 años de escolaridad por individuo.

Lo anterior da cuenta de los importantes avances que Chile ha realizado en materia de cobertura en las últimas décadas, lo que está fuertemente ligado al dinámico crecimiento de la educación particular subvencionada, en especial de aquella que tiene fines de lucro. El año 2013, el 67% de la matrícula escolar particular subvencionada asistía a establecimientos con posible lucro, y en varias comunas (56 en total) la presencia de escuelas particulares sólo se da a través de establecimientos con posible lucro.

Por otra parte, el sector particular subvencionado y en especial el sector con fines de lucro, entrega diversidad al sistema. Más allá de la pluralidad de proyectos educativos que tienen estos establecimientos, aquellos con fines de lucro albergan la mayoría de los programas laicos. En efecto, mientras en el sector sin fines de lucro, casi el 90% de la matrícula de establecimientos sin fines de lucro está en colegios confesionales, en establecimientos con fines de lucro el porcentaje de matrícula en colegios laicos es de 67%.

Gracias a políticas como la Subvención Escolar Preferencial (SEP) y la Ley de Subvenciones que exige a los colegios subvencionados tener un 15% de matrícula vulnerable, el copago aparece cada vez menos como una limitante para la elección del establecimiento por parte de las familias. El año 2013, cerca de 300.000 alumnos prioritarios han accedido gratuitamente a escuelas que cobran financiamiento compartido gracias a la SEP.

Por último, en términos de desempeño académico se puede afirmar que al considerar sostenedores que trabajan en red (con más de dos establecimientos) y controlando por el nivel socioeconómico, no se observan diferencias significativas en rendimiento académico entre el sector particular subvencionado con y sin lucro, excepto en los niveles socioeconómicos bajo y medio alto, donde el sector con fines de lucro muestra mejores resultados.

Todo lo anterior muestra el valioso aporte que entrega el sector con fines de lucro en nuestro país, en términos de cobertura, inclusión y nivel académico. Una política que elimine de plano la posibilidad de los dueños de obtener ganancias, no solo no reconoce el aporte que el sector particular ha hecho al sistema educativo chileno, sino que también desvía cuantiosos recursos en acciones que no generan un impacto en calidad y equidad.