

Restricción a la apertura de nuevos establecimientos subvencionados II

Año 2, N° 24, 18 marzo de 2015

Al considerar el criterio de demanda insatisfecha o de que no exista un proyecto educativo similar, tal como lo propone el proyecto de ley aprobado que prohíbe el lucro, el copago y la selección, será imposible la creación de nuevos proyectos educativos subvencionados en vastos sectores del territorio nacional. Al incluir un indicador del proyecto educativo del establecimiento (la confesionalidad), en más de un 90% de las comunas a nivel nacional no se podría instalar un nuevo colegio laico y al realizar un análisis dentro de un territorio más acotado, se observa que solo el 10% de los establecimientos están instalados en sectores donde habría cabida para un nuevo proyecto educacional laico.

Restricción a la apertura de establecimientos subvencionados

I. Contexto

El proyecto de la ley recientemente aprobado que pone fin al lucro, selección y copago de la educación escolar subvencionada propone, entre otras medidas, una severa restricción a la apertura de nuevos establecimientos educacionales subvencionados, tanto municipales como particulares. En efecto, el texto especifica que el Ministerio de Educación (MINEDUC) aprobará la solicitud de un nuevo establecimiento para obtener la subvención estatal solo si se instala en un territorio donde “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”.

Esta medida atenta contra la libertad de enseñanza que ha sido promovida en Chile desde el siglo XIX. Sin embargo, no es solo un desconocimiento a nuestra historia y tradición sino también a nuestra Constitución, que consagra este principio dentro de sus garantías, reconociendo expresamente el derecho de “abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales” (Art. 19, N° 11), no existiendo otras limitaciones que “las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional” (ibídem), y el derecho de los padres de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos. En el caso de los colegios particulares subvencionados, este derecho se hace efectivo precisamente a través de la subvención que entrega el Estado para que los padres puedan escoger el proyecto educacional que más les interese y para que esta posibilidad de elegir tenga aplicación se requiere de diversidad de proyectos educativos. Todo ello ha posicionado a Chile en los primeros lugares del mundo en términos de la libertad de enseñanza¹.

Con esta reforma se verá afectada la calidad y diversidad del sistema, toda vez que la creación de nuevos establecimientos estará condicionada a un criterio de demanda insatisfecha o de la definición que un departamento del Ministerio de Educación haga de lo que significa un proyecto educativo similar. En territorios donde existan establecimientos con vacantes disponibles y “proyectos similares”, no podrá crearse un nuevo colegio, y en aquellos sectores donde solo existan colegios de baja calidad educativa la comunidad no podrá verse beneficiada por la instalación de un nuevo colegio subvencionado que entregue un mejor servicio y eventualmente presione para que el resto también lo haga mejor.

En el siguiente análisis se realiza una estimación de la magnitud de las vacantes que existen hoy en el sistema educacional subvencionado con el objetivo de cuantificar el impacto que puede tener una política de prohibir la entrada de nuevos establecimientos subvencionados en base a criterios de oferta y demanda de cupos y de diversidad de proyectos educativos tal como lo propone el proyecto de ley aprobado por el Congreso. Este estudio se realiza a partir de un anterior análisis

¹ Nordmann, J., Ponci, J. & Fernández, A. (2009). Report on freedom of education in the world.

realizado sobre este tema por Acción Educar (2014)² antes de que se aprobara el proyecto de ley y se modificaran los criterios para la apertura de nuevos establecimientos subvencionados.

II. Metodología

La definición de los cupos de los establecimientos educacionales en Chile está relacionada con la capacidad instalada que tiene cada escuela así como con las decisiones y proyectos educativos de cada una de estas comunidades. Lamentablemente en la actualidad no se cuenta con información sistematizada de los cupos o vacantes de las instituciones educativas escolares, sino que solo con la matrícula escolar. Para la presente investigación, fueron estudiados los datos de los años 2009 a 2013 inclusive.

Para los efectos de este estudio se realiza una estimación de las vacantes para el año 2013, analizando para cada colegio el número de matrícula en los principales cursos de entrada (kínder, primero básico y primero medio³) de los últimos cinco años (2009 a 2013), y se definió que el número de cupos que posee el establecimiento es el máximo de matrícula alcanzada entre esos cinco años. Se definió también el número de vacantes no utilizadas del año 2013, como la resta entre el máximo previamente calculado (número de cupos) y la matrícula del año 2013. Este último valor es un indicador de que todavía existiría espacio en el establecimiento para recibir más alumnos. Esta metodología subestima la cantidad de vacantes no utilizadas del sistema, ya que el máximo de la matrícula de los últimos cinco años puede ser menor a la capacidad instalada de cada establecimiento, por lo que los resultados que se mostrarán corresponden a un escenario conservador. Este análisis permite hacerse cargo de la primera restricción que impone el proyecto de ley, a saber, que la apertura de nuevos establecimientos subvencionados está supeditada a la inexistencia de vacantes disponibles en un territorio.

Por otra parte, el proyecto de ley aprobado también señala una segunda alternativa que permitiría la apertura de un colegio subvencionado: el caso en que el proyecto educativo del nuevo establecimiento no sea similar a otro que se encuentre en el mismo territorio. Para este caso, surge la dificultad de sistematizar los distintos proyectos educativos que existen en Chile para su posterior clasificación, ya que son los mismos establecimientos los que definen su proyecto y por esa vía le otorgan identidad al colegio. Tal como lo indica el Ministerio de Educación (2013)⁴, el proyecto educativo nace de la reflexión de la comunidad educativa donde partiendo de la realidad del contexto y entorno de cada escuela, se ponen en común las diversas visiones filosóficas y pedagógicas de los actores que en él confluyen, reflejando de manera explícita principios, objetivos y estructura. Adicionalmente, está la dificultad de la falta de información para poder realizar la clasificación pertinente.

Son pocos los estudios que han analizado en profundidad los proyectos educativos chilenos (véase Galerna, 2012)⁵ y no existe información detallada y completa para todos los establecimientos del

² Acción Educar. (2014). Restricción a la apertura de nuevos establecimientos particulares subvencionados. Año 1, N° 19.

³ Tanto humanista-científico (HC) como técnico-profesional (TP).

⁴ MINEDUC. (2013). Análisis de proyectos educativos de los establecimientos educacionales chilenos. Documento de trabajo a partir de estudio Galerna (2012).

⁵ Galerna. (2012). Análisis de Proyectos Educativos de los establecimientos educativos chilenos. Estudio encargado por el MINEDUC a Galerna Consultores.

país. A pesar que Villalobos y Salazar (2014) cuentan un análisis sobre los proyectos educativos con información que completan los directores en la ficha del establecimiento que pide el MINEDUC, esta no parece ser suficiente para poder categorizar las distintas identidades y realidades de los colegios en Chile. Al respecto, surge la razonable duda respecto a la arbitrariedad y discrecionalidad con las que una autoridad administrativa podrá seleccionar uno u otro criterio para verificar la situación descrita.

A modo de ejemplo, dos liceos municipales de la comuna de Santiago, el Instituto Nacional y el Liceo Miguel de Cervantes son clasificados en las dos mismas categorías: “Desarrollo Integral” y “Excelencia Académica”, pero es claro que en la realidad estos dos establecimientos distan mucho de tener proyectos educativos similares. Lo mismo sucede entre el Colegio Cumbres y el San Ignacio del Bosque, ambos clasificados en las mismas categorías en dicho estudio (“Desarrollo Integral”, “Excelencia Académica” y “Valórico Religioso”), pero probablemente los padres que tienen a sus hijos en dichos colegios ven proyectos educativos muy disímiles en la práctica.

Lo anterior muestra lo complejo que es analizar, clasificar y agrupar proyectos educativos de establecimientos y distinguir los problemas que pueden producirse al tener que compararlos para efectos del proyecto de ley recientemente aprobado. En efecto, un funcionario del Ministerio de Educación deberá decidir en base a ciertos parámetros para definir si un nuevo establecimiento que se quiere instalar tiene o no un proyecto educativo “similar” al de otro establecimiento existente dentro de un determinado territorio. Esta decisión podrá conducir a arbitrariedades dadas las dificultades e imprecisiones mencionadas anteriormente y porque quien tomará la decisión es una persona ajena a la realidad del lugar.

Con el fin de hacer una estimación que de alguna forma incluya la restricción contenida en el proyecto de ley, se considerarán dos tipos de clasificaciones de los proyectos educativos de forma de analizar qué sucede con la restricción de abrir nuevos establecimientos. La primera, según si la escuela informa que es laica o confesional; y la segunda, según el tipo de confesionalidad del establecimiento: laico, católico o evangélico.

El análisis anteriormente mencionado se hará a nivel de cada establecimientos educacional que recibe aportes provenientes del Estado (municipal y particular subvencionado)⁶, de forma separada para cada uno de los niveles de entrada al sistema escolar: kínder (segundo nivel de transición), primero básico y primero medio (humanista científico y técnico profesional en conjunto), mostrándose los resultados como número de vacantes (cupos no utilizados) para el año 2013, y como porcentaje del total de la matrícula 2013.

Para efectos del presente estudio, se considerará que un porcentaje de vacantes superior al 10% de la matrícula es signo de que existen cupos disponibles en el territorio, mientras que una cifra igual o menor a dicho porcentaje será interpretada de manera contraria, es decir, como que no existen vacantes, optándose de esta forma por un criterio conservador al momento de definir que no existen vacantes en un territorio dado. Debido a que la definición del territorio a considerar es relevante para los efectos de este análisis y el proyecto de ley es muy ambiguo en este sentido, se

⁶ Los establecimientos que reciben aporte del Estado son los municipales, particulares subvencionados y los que son administrados por corporaciones de administración delegada. Estos últimos son considerados particulares subvencionados para efectos de este estudio.

realizarán tres estimaciones: a nivel de región, de comuna y de cada establecimiento. Para este último análisis a nivel de colegio se analizará la oferta disponible en un radio determinado: 2 kilómetros para la educación parvularia y básica y 4 kilómetros para la educación media⁷.

A continuación se realizará un primer análisis que considere sólo el criterio de disponibilidad de vacantes o de demanda insatisfecha para la apertura de nuevos establecimientos subvencionados. Luego se agregará la posibilidad de abrir nuevos colegios subvencionados en el caso que no existan proyectos educativos similares.

III. Resultados

1. Análisis que considera sólo el criterio de demanda insatisfecha

a. Análisis a nivel nacional y regional

Tal como se puede ver en la Tabla N°1, existen vacantes no utilizadas que ascienden a 35.612, 49.023 y 65.845 en el caso de kínder, primero básico y primero medio respectivamente a nivel nacional en el sector que recibe aportes del Estado, cifras que representan entre un quinto y un cuarto de la matrícula total en esos niveles. Estos porcentajes presentan amplias variaciones cuando la información se desagrega por región, lo que se puede apreciar en los tres niveles educacionales. Por ejemplo, en primero básico, la tercera región tenía 547 vacantes no utilizadas que representaban el 12% de su matrícula el año 2013, mientras que la décima región tenía un número de vacantes no utilizadas de 3.889, que correspondía a un 32% de su matrícula de primero básico.

Tabla 1: Vacantes no utilizadas para kínder, primero básico y primero medio en términos de número y como porcentaje con respecto a la matrícula de cada nivel, a nivel regional. Año 2013.

Región	Kínder (NT2)		Primero básico		Primero Medio (HC y TP)	
	Vacantes no utilizadas	Vacantes / Matrícula	Vacantes no utilizadas	Vacantes / Matrícula	Vacantes no utilizadas	Vacantes / Matrícula
1	613	16%	1.053	20%	1.321	26%
2	692	10%	1.253	15%	1.979	21%
3	419	11%	547	12%	1.374	28%
4	1.582	20%	2.513	25%	3.068	27%
5	4.232	23%	5.001	23%	6.291	25%
6	2.285	22%	3.054	25%	3.408	24%
7	2.247	20%	3.242	23%	4.052	26%
8	5.287	23%	6.714	24%	7.753	25%
9	2.291	21%	4.248	31%	4.214	26%
10	1.976	20%	3.889	32%	3.507	26%

⁷ Estas distancias se eligieron arbitrariamente aunque tienen sustento en algunas investigaciones y regulaciones. El estudio *"I would walk 500 miles (if it paid)"* de Chumacero, Gómez y Paredes del año 2008, indica que el promedio de distancia de traslado entre casa y escuela son 2 kilómetros para los niños de 6 años y entre 3 y 4 para los de 14 y 15 años. Asimismo, en otros países como Inglaterra, se definen distancias similares para diferenciar entre distancias caminables o que requieren de transporte.

11	162	11%	318	18%	554	35%
12	334	20%	410	20%	426	19%
13	12.116	18%	14.605	18%	25.320	27%
14	818	20%	1.504	29%	1.768	30%
15	558	20%	672	21%	810	23%
Total	35,612	19%	49,023	22%	65,845	26%

Fuente: Elaboración propia a partir de Bases de datos Centro de Estudios MINEDUC.

Si se analiza esta información por dependencia administrativa, tal como se muestra en la Tabla N°2, la mayoría de las vacantes no utilizadas se encuentran en el sector de educación municipalizada. Por ejemplo, en primero básico mientras en el sector particular subvencionado las vacantes corresponden a un 15% de la matrícula de ese curso, para el sector municipal ese porcentaje es de un 31%. Este hallazgo se relaciona con la pérdida de matrícula que ha experimentado la educación pública en el último tiempo, que en el período comprendido entre 2004 y 2013 perdió 544.259 alumnos en total, representando una disminución de un 29% (aproximadamente una tasa de disminución de 2,6% anual).

Tabla 2: Vacantes no utilizadas para kínder, primero básico y primero medio en términos de número y como porcentaje con respecto a la matrícula de cada nivel, según tipo de dependencia administrativa del establecimiento. Año 2013.

Tipo administración	Kínder (NT2)		Primero básico		Primero Medio (HC y TP)	
	Vacantes no utilizadas	Vacantes / Matrícula	Vacantes no utilizadas	Vacantes / Matrícula	Vacantes no utilizadas	Vacantes / Matrícula
Municipal	19,190	26%	28,340	31%	34,890	34%
Part. Subv.	16,422	15%	20,683	15%	30,955	21%
Total	35,612	19%	49,023	22%	65,845	26%

Fuente: Elaboración propia a partir de Bases de datos Centro de Estudios MINEDUC.

Al observar la magnitud de estas cifras es posible concluir que a nivel nacional existiría una alta cantidad de vacantes no utilizadas en los establecimientos, especialmente en el sector municipal, lo que a priori restringiría la posibilidad de crear nuevos colegios según lo que indica el proyecto de ley. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que a pesar que existan cupos, no significa que estos sean de la preferencia de los padres.

b. Análisis a nivel comunal

Al realizar el ejercicio anterior a nivel de comuna, acotando el territorio de estudio, es posible clasificar a cada una de ellas según el porcentaje de vacantes no utilizadas el año 2013 respecto del total de su matrícula para ese mismo año, para cada uno de los tres niveles educativos. A continuación se muestran los resultados si sólo se considera un criterio de oferta y demanda.

Para el caso, si se define el 10% de vacantes como porcentaje de la matrícula como umbral para decidir si existen o no cupos disponibles (ver sección II. Metodología), tal como se observa en la Tabla N°3, en promedio y para cada uno de los tres niveles educativos analizados, se obtiene que en más del 80% de las comunas existiría sobre oferta y por lo tanto no se cumpliría uno de los criterios para que el Estado entregue subvención estatal a un nuevo colegio y permite su apertura.

Por ejemplo, en primero básico, sólo un 7% de las comunas presenta vacantes. Al igual que en el análisis regional, la mayoría de estas vacantes se concentran en el sector municipalizado.

Si el criterio para analizar la disponibilidad de vacantes es a nivel comunal, a priori se podría indicar que en la mayoría de las comunas no se podrá crear un nuevo establecimiento por esta vía, toda vez que existe un alto número y porcentaje de vacantes no utilizadas. La excepción estaría en comunas como Juan Fernández, Taltal, Calera de Tango, entre otras, en donde el porcentaje de cupos no utilizados es muy bajo (inferior al 5% de su matrícula). Por su parte, Chonchi, Illapel y Padre Las Casas, entre muchas otras (ver Anexo 1 para el listado de Primero básico), tendrían porcentajes altos (superiores al 30% de su matrícula).

Tabla 3: Clasificación de comunas según la existencia de vacantes no utilizadas para kínder, primero básico y primero medio. Año 2013.

Categoría	Kínder (NT2)		Primero básico		Primero Medio (HC y TP)	
	N° comunas	% comunas	N° comunas	% comunas	N° comunas	% comunas
Sin vacantes	59	17%	25	7%	64	19%
Con vacantes	286	83%	320	93%	281	81%
Total	345	100%	345	100%	345	100%

Nota: Sin vacantes se refiere a que las vacantes son menores al 10% de la matrícula total de cada nivel.

Fuente: Elaboración propia a partir de Bases de datos Centro de Estudios MINEDUC.

c. Análisis a nivel de sector educacional

Con el fin de hacer un análisis más realista, que considere territorios aún más acotados que los dos mencionados anteriormente, se realizó un ejercicio a nivel de establecimiento educacional, en el que se estiman las vacantes no utilizadas de un colegio en sí y de aquellos en el sector que lo circunda, considerando un radio de 2 kilómetros para educación parvularia y básica, y de 4 kilómetros para educación media, en base a los argumentos expuestos en la sección II. Metodología. Con esto es posible calcular el porcentaje de colegios que recibe aporte estatal (municipales y particulares subvencionados) y que están ubicados en sectores donde no se podría permitir la entrada a nuevos colegios subvencionados bajo un criterio de disponibilidad de vacantes.

Tal como se puede apreciar en la Tabla N°4, la cual muestra los resultados sólo para escuelas urbanas⁸, en general son muy pocos (menos del 13%) los establecimientos que están instalados en sectores donde no existen vacantes. Por ejemplo, en 1° básico, sólo 405 establecimientos urbanos a nivel nacional que imparten educación en ese nivel están en un sector en que no habría vacantes si se considera un radio de 2 kilómetros a la redonda.

Asimismo, se tiene que el 92% de los establecimientos de kínder (135 mil párvulos), el 90% de los de primero básico (170 mil alumnos) y el 96% de los que imparten primero medio (224 mil alumnos), se encuentran emplazados en sectores donde hay vacantes. Para primero básico, se

⁸ Se realiza el análisis sólo para escuelas urbanas, ya que las rurales tienen pocos alumnos (por ejemplo, la mediana es 4 alumnos por colegio en 1° básico), lo que hace que el porcentaje de vacantes como proporción de la matrícula muestre grandes variaciones para pequeños cambios en el número de alumnos.

tiene que menos de un 10% de los colegios están instalados en sectores donde sería posible la apertura de una nueva escuela subvencionada bajo el criterio de demanda insatisfecha.

Tabla 4: Clasificación de colegios urbanos según la existencia de vacantes no utilizadas de sí mismo y de su sector, para kínder, primero básico y primero medio. Año 2013.

Categoría	Kínder (NT2)		Primero básico		Primero Medio (HC y TP)	
	N° EE	% EE	N° EE	% EE	N° EE	% EE
Sin vacantes	498	13%	405	10%	95	5%
Con vacantes	3.541	87%	3.528	90%	2.102	95%
Total	4.039	100%	3.933	100%	2.197	100%

Nota: Para este análisis no se consideran 314 establecimientos que imparten educación básica, pues no se encuentran georreferenciados (4% del total), al igual que 145 (6%) de educación media y 351 (7%) que imparten kínder. Sin vacantes se refiere a que las vacantes son menores al 10% de la matrícula total de cada nivel.

Fuente: Elaboración propia a partir de Bases de datos Centro de Estudios MINEDUC.

2. Análisis que considera ambos criterios: de demanda insatisfecha o de proyecto educativo no similar

a. Análisis a nivel regional y comunal

El proyecto de ley aprobado por el Congreso especifica que si existen vacantes en el sector o territorio (criterio demanda insatisfecha), será posible abrir un nuevo establecimiento subvencionado sólo si en ese territorio no existe un proyecto educativo similar. En la Tabla N°5 se muestra las vacantes nacionales para distintos proyectos educativos. Como se señaló anteriormente, no existe hasta ahora una forma que permita clasificar un proyecto educativo, por lo que hemos realizado un ejercicio simple donde los colegios son clasificados según si i) son laicos o confesionales, y ii) dentro de los confesionales, si son católicos o evangélicos. Como se puede apreciar, se tiene que tanto en valores absolutos como en porcentaje de la matrícula, las vacantes son mayores en el sector laico. Dentro del sector religioso, tanto la matrícula como las vacantes son principalmente de escuelas católicas; sin embargo, al analizar las vacantes como proporción de la matrícula, son las escuelas evangélicas las que tienen mayores porcentajes.

Tabla 5: Vacantes no utilizadas para kínder, primero básico y primero medio en términos de número y como porcentaje con respecto a la matrícula de cada nivel, según confesionalidad del establecimiento. Año 2013.

Tipo administración	Kínder (NT2)		Primero básico		Primero Medio (HC y TP)	
	Vacantes no utilizadas	Vacantes / Matrícula	Vacantes no utilizadas	Vacantes / Matrícula	Vacantes no utilizadas	Vacantes / Matrícula
Laico	26.614	22%	37.604	25%	52.120	29%
Confesional	8.272	14%	11.419	16%	13.720	18%
- Católico	6.421	14%	8.563	15%	10.609	17%
- Evangélico	1.062	17%	1.985	25%	1.561	27%
- Otro	789	13%	871	14%	1.550	23%
Total	34.886	19%	49.023	22%	65.840	26%

Nota: Los totales de alumnos no son exactamente los mismos que la tabla anterior, ya que hay algunos pocos establecimientos para los que no se cuenta con información de la orientación religiosa. Todos los establecimientos

municipales fueron categorizados como laicos.

Fuente: Elaboración propia s partir de Bases de datos Centro de Estudios MINEDUC.

En la Tabla N°6 se indica tanto el cumplimiento del criterio de demanda insatisfecha como el de proyecto educativo no similar para primero básico. Para estos efectos la “X” en la Tabla indica que el criterio no se cumple. Como se puede apreciar, en ninguna región del país se cumple el criterio de proyecto educativo no similar, con la sola excepción del proyecto educativo evangélico en la duodécima región. El único lugar donde se podría abrir un nuevo colegio sería en la región de Magallanes, pudiendo ser solo de confesión evangélica.

Tabla 6: Cumplimiento de criterios para la apertura de un nuevo establecimiento, a nivel regional. Para 1° básico. Año 2013.

Región	1. Criterio demanda insatisfecha	2. Criterio proyecto educativo no similar			
		Laico	Confesional	Católico	Evangélico
1	X	X	X	X	X
2	X	X	X	X	X
3	X	X	X	X	X
4	X	X	X	X	X
5	X	X	X	X	X
6	X	X	X	X	X
7	X	X	X	X	X
8	X	X	X	X	X
9	X	X	X	X	X
10	X	X	X	X	X
11	X	X	X	X	X
12	X	X	X	X	√
13	X	X	X	X	X
14	X	X	X	X	X
15	X	X	X	X	X

Nota: Sin vacantes se refiere a que las vacantes son menores al 10% de la matrícula total de 1° básico.

Fuente: Elaboración propia s partir de Bases de datos Centro de Estudios MINEDUC.

Los resultados de un análisis a nivel de comuna en base a los mismos criterios se observan en la Tabla N°7. Para instalar un proyecto nuevo y recibir subvención estatal, la mayor restricción la experimentarán los colegios laicos, ya que sólo en el 7% de las comunas se podría instalar uno nuevo. En efecto, en 320 de las 345 comunas no se cumplirían los requisitos para abrir un nuevo proyecto educativo si es que el territorio considerado es la comuna y si el criterio para comparar proyectos educativos es la confesionalidad de este.

Por otro lado, bajo los mismos criterios anteriores, en cerca del 70% de las comunas existiría una restricción para abrir nuevos establecimientos confesionales en general, y católicos en particular, ya que no cumplirían ninguno de los dos criterios, i.e. existen vacantes en el sector y al menos hay otro proyecto educativo de ese tipo en la comuna. Respecto a los colegios evangélicos, estos podrían abrir en casi el 70% de las comunas, principalmente debido a que en varios de estos territorios no existe este tipo de proyecto educativo para 1° básico.

Tabla 7: Clasificación de comunas según el cumplimiento de criterios para la apertura de un nuevo establecimiento. Para 1° básico. Año 2013.

Criterio 1 (oferta- demanda)	Criterio 2 (proyecto educ. no similar)	Laico	Confesional	Católico	Evangélico
		N comunas (%)	N comunas (%)	N comunas (%)	N comunas (%)
Sin vacantes		25 (7%)	25 (7%)	25 (7%)	25 (7%)
Con vacantes	Proyecto Educ. distinto	0 (0%)	86 (25%)	93 (27%)	212 (61%)
	Proyecto Educ. similar	320 (93%)	234 (68%)	227 (66%)	108 (32%)
Total		345 (100%)	345 (100%)	345 (100%)	345 (100%)

Nota: Sin vacantes se refiere a que las vacantes son menores al 10% de la matrícula total de 1° básico.
Fuente: Elaboración propia a partir de Bases de datos Centro de Estudios MINEDUC.

Lo anterior indica que si la categoría de clasificación es gruesa y si el sistema está dominado por alguna de esas categorías, como por ejemplo ser un colegio con énfasis en el “Desarrollo integral” (el 94% de los establecimientos se declara en esa categoría), las posibilidades de abrir un nuevo establecimiento de ese tipo disminuyen drásticamente. Es el caso también de los proyectos laicos, que son la mayoría en Chile. Sucede al mismo tiempo que los establecimientos minoritarios tienen amplias posibilidades de abrir en los distintos sectores, como es el caso de los confesionales evangélicos.

b. Análisis a nivel de sector educacional

Al estudiar un sector más acotado para 1° básico en sectores urbanos, considerando un radio de 2 kilómetros para cada colegio, se tiene que solo en un 10% de los sectores se podría crear un nuevo establecimiento subvencionado laico, ya que en el territorio restante existen vacantes cerca o hay otro establecimiento laico a menos de 2 kilómetros de distancia. Asimismo, en menos de un 20% de los sectores educacionales se podrá abrir un establecimiento subvencionado confesional en general o confesional católico. Al contrario, en más del 50% de los sectores es posible crear un nuevo establecimiento subvencionado evangélico, principalmente debido a que en muchos lugares no existen establecimientos de este tipo cerca.

Tabla 8: Clasificación de colegios urbanos según el cumplimiento de criterios para la apertura de un nuevo establecimiento. Para Primero básico. Año 2013.

Criterio 1 (oferta- demanda)	Criterio 2 (proyecto educ. no similar)	Laico	Confesional	Católico	Evangélico
		N Establec. (%)	N Establec. (%)	N Establec. (%)	N Establec. (%)
Sin vacantes		405 (10%)	405 (10%)	405 (10%)	405 (10%)
Con vacantes	Proyecto Educ. distinto	6 (0%)	249 (6%)	309 (8%)	1.692 (43%)
	Proyecto	3.522	3.279	3.219	1.836

	Educ. similar	(90%)	(84%)	(82%)	(47%)
Total		3.933 (100%)	3.933 (100%)	3.933 (100%)	3.933 (100%)

Nota: Sin vacantes se refiere a que las vacantes son menores al 10% de la matrícula total de 1° básico.
Fuente: Elaboración propia a partir de Bases de datos Centro de Estudios MINEDUC.

3. Sectores con calidad deficiente

Una natural preocupación que surge al crear una restricción a la instalación de nuevos colegios subvencionados tiene que ver con aquellos sectores donde sólo existen establecimientos de baja calidad y hay vacantes disponibles. En esos casos, la comunidad educativa únicamente podrá esperar que alguno de los establecimientos ya existentes mejore su calidad, ya que los particulares estarán impedidos de impetrar subvención para crear nuevos proyectos de mejor calidad.

Si se consideran solo los establecimientos urbanos, tal como se puede apreciar en Tabla N°9, 158 colegios que imparten educación básica están instalados en sectores donde toda la oferta del sector, incluido el mismo colegio, es de calidad inferior al promedio del país (según el nivel socioeconómico de cada establecimiento). En un 64% de estos sectores no será posible la creación y apertura de un nuevo colegio con aportes estatales o subvención, circunstancia que se reduce a un 62% en el caso que se desee crear una nueva escuela laica, ya que en ese 2% de los sectores no existen escuelas no confesionales.

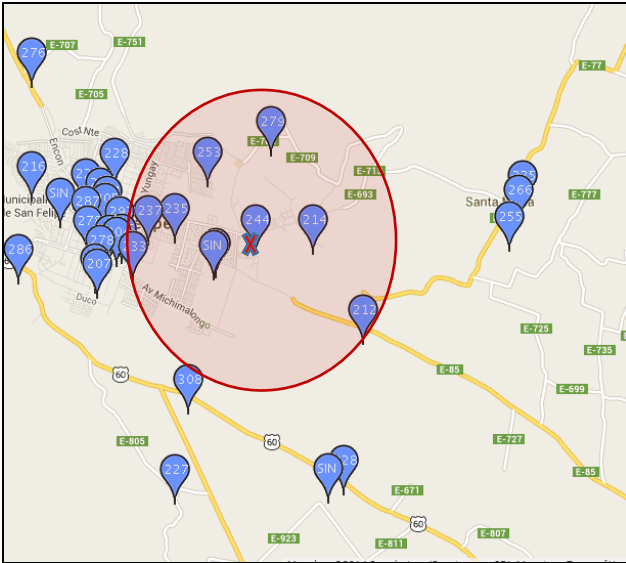
Por ejemplo, como se muestra en la figura a continuación, el colegio marcado con una “x” en San Felipe, tiene a su alrededor otros 8 colegios que reciben aporte estatal (municipal y particular subvencionado) que en total suman más de 100 vacantes no utilizadas. Sin embargo, en ese sector ninguno de los 9 colegios tuvo un promedio SIMCE en 4° básico del año 2013 superior al promedio nacional para cada nivel socioeconómico.

Tabla 9: Clasificación de colegios urbanos según el cumplimiento de criterios para la apertura de un nuevo establecimiento en que ningún colegio muestra resultados académicos sobre el promedio nacional según su nivel socioeconómico. Para 1° básico. Año 2013.

Criterio 1 (oferta- demanda)	Criterio 2 (proyecto educ. no similar)	Laico
		N comunas (%)
Sin vacantes		57 (36%)
Con vacantes	Proyecto Educ. distinto	3 (2%)
	Proyecto Educ. similar	98 (62%)
Total		158 (100%)

Nota: Sin vacantes se refiere a que las vacantes son menores al 10% de la matrícula total de 1° básico.
Fuente: Elaboración propia a partir de Bases de datos Centro de Estudios MINEDUC.

Figura 1: Sector alrededor de un colegio en San Felipe con más de un 10% de vacantes, en que todos los establecimientos tienen SIMCE bajo el promedio de su nivel socioeconómico.



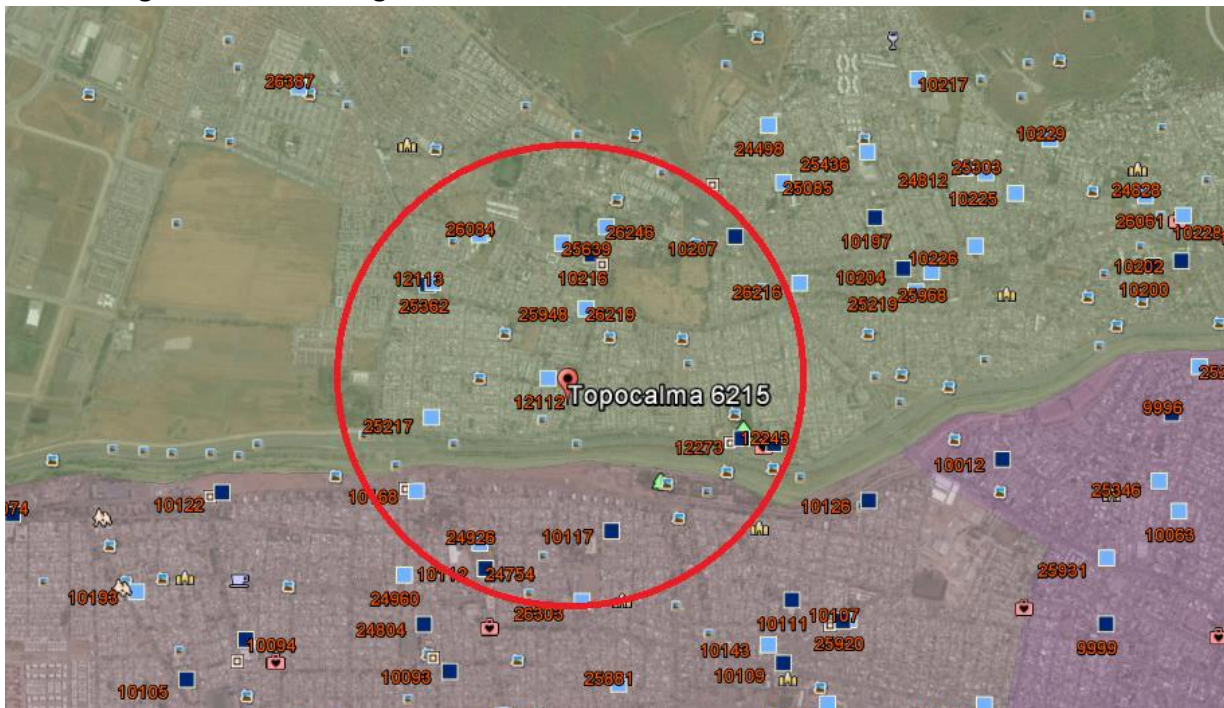
Fuente: Elaboración propia a partir de Bases de datos Centro de Estudios MINEDUC.

IV. Estudio de caso

A continuación se realiza un análisis de un caso en particular para analizar el impacto que tendría el artículo del proyecto de ley recientemente aprobado, el cual imposibilita la entrega de subvención del Estado a nuevos colegios en aquellas localidades o sectores en donde existan vacantes sin utilizar en los establecimientos con proyectos educativos “similares”. Para realizar este ejercicio se tomó un establecimiento particular subvencionado relativamente nuevo, con menos de 5 años de funcionamiento, que además contara con un buen rendimiento académico (medido por la prueba SIMCE) según su grupo socioeconómico. Para efectos de este análisis, el establecimiento seleccionado la Escuela Jorge Alessandri Rodríguez Anexo, la cual cuenta con reconocimiento oficial desde el año 2012, se ubica en la comuna de Renca y pertenece a la Sociedad de Instrucción Primaria de Santiago (SIP). Se procedió a evaluar la oferta existente en una localidad medida por un radio de 1 km a la redonda del establecimiento seleccionado, con el fin de analizar cómo estaba compuesta dicha oferta al momento de su creación, es decir, si existían vacantes disponibles; cuáles eran los resultados del SIMCE de la educación impartida por el resto de las instituciones previo a la instalación de este nuevo establecimiento; la diversidad de proyectos educativos y su dependencia; etc.

La Figura N°2 que se presenta a continuación muestra la oferta de establecimientos educacionales que se encuentran a un kilómetro de la Escuela Jorge Alessandri Rodríguez Anexo. En ella se observa que existen 13 establecimientos en el radio anteriormente señalado, donde un 35% corresponde a establecimientos municipales, y un 65% a establecimientos particulares subvencionados, y cerca de un 40% del total son establecimientos confesionales católicos.

Figura N°2: Mapa de establecimientos ubicados a una distancia de 1 km a la redonda de la Escuela Jorge Alessandri Rodríguez Anexo.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación (MINEDUC).

Al analizar la oferta existente previa a la apertura de la escuela seleccionada, se observa que el área bajo estudio contaba con un número considerable de vacantes disponibles y existían además varios colegios confesionales católicos (suponiendo que la categorización de proyecto educativo se realiza únicamente según la confesión religiosa del establecimiento). Lo anterior implicar que, de haber estado aprobado en ese entonces el proyecto de ley, este nuevo colegio, de excelentes resultados académicos (275 puntos en el SIMCE de matemáticas de 4to básico en el año 2013, un valor muy superior al promedio SIMCE de establecimientos con el mismo nivel socioeconómico), no habría podido abrir y por lo tanto la comunidad se habría visto privada de un proyecto de este tipo. En el Anexo 2 se pueden ver las características de los establecimientos aledaños al colegio estudiado.

V. Conclusiones

La subvención escolar es un instrumento que permite hacer efectiva la libertad de enseñanza garantizada por nuestra Constitución. Impedir el acceso a este financiamiento del Estado significa, tal como este estudio demuestra, restringir en su esencia la libertad de enseñanza transformándola en un privilegio, contraviniendo la Constitución.

Una de las medidas del proyecto de ley de la reforma de la educación escolar subvencionada busca prohibir la entrada de nuevos proyectos educativos subvencionados al sistema, a menos que exista "demanda insatisfecha" en el territorio estudiado o que el proyecto educativo sea distinto a los ya existentes en el sector. Una disposición de esta naturaleza atenta contra la libertad de enseñanza, desconociendo la política chilena de más de un siglo de financiar proyectos

educativos diversos que sean demandados por las familias, y genera un alto nivel de arbitrariedad en la decisión de abrir un nuevo establecimiento.

En efecto, así como el texto es ambiguo en definir lo que significa el territorio donde se medirá si es que existe demanda insatisfecha, el texto legal indica que se permitirá la entrada de un nuevo colegio en caso que se ofrezca un proyecto educativo que no sea similar a los ya existentes. En la actualidad no existen estudios ni información que permitan hacer una correcta descripción y análisis de los proyectos educativos que hoy existen y menos aún la construcción de categorías. Más todavía, dada la complejidad de las instituciones educativas, categorizar la identidad de cada una puede ser una tarea muy compleja, tal vez imposible. En este sentido, la ley da cabida a la comisión de arbitrariedades.

Este informe da cuenta de que si solo se considera un criterio de demanda insatisfecha prácticamente en todas las comunas no sería posible la creación de nuevos proyectos educativos subvencionados (93%). Asimismo, al incluir un indicador del proyecto educativo del establecimiento (la confesionalidad), se tiene que en la mayoría de las comunas no sería posible construir un nuevo colegio subvencionado laico (93%), en el 66% de ellas no se podría abrir un colegio subvencionado católico, mientras que uno evangélico se podría abrir en casi el 70% de ellas (para primero básico). De esta manera se limitan las posibilidades de elección de los padres, quienes podrán optar exclusivamente entre lo que ya existe.

Al realizar un análisis dentro de un territorio más acotado, son pocos los establecimientos que están instalados en sectores donde no hay vacante (10% de ellos). Al restringir la apertura de un nuevo colegio subvencionado solo al caso que su proyecto educativo sea distinto a los demás de la zona, la situación no mejora especialmente para los proyectos laicos. En efecto, sólo en un 10% de los sectores se podría crear un nuevo establecimiento subvencionado laico, ya que en todo el territorio restante existen colegios con vacantes y con escuelas laicas en la cercanía. Al contrario, en el 53% de los sectores analizados es posible crear un nuevo establecimiento subvencionado evangélico principalmente debido a que en muchos lugares no existen establecimientos de este tipo cerca.

Uno de los impactos negativos de restringir la entrada de nuevos establecimientos subvencionados es que deja a aquellos territorios que hoy no tienen oferta educacional de calidad (medida por la prueba SIMCE) sin la posibilidad de que entre un nuevo proyecto educativo subvencionado a dar un mejor servicio y a presionar para que los demás mejoren. En efecto, existen 101 establecimientos urbanos que imparten educación básica que están instalados en sectores donde hay vacantes, y si este tuviera un proyecto educativo laico, solo podría entrar a 3 de esos sectores, quedando 98 zonas donde toda la oferta del sector, incluido el mismo colegio, es de calidad inferior al promedio (según el nivel socioeconómico de cada establecimiento). En ninguno de estos casos se podría instalar un nuevo proyecto educacional laico de mejor calidad.

Anexo

Anexo 1: comunas según el porcentaje de capacidad ociosa (como porcentaje del total de su matrícula) para primero básico. Año 2013.

% capacidad ociosa	N° comunas
Sin vacantes	Juan Fernández, O'Higgins, Antártica, Laguna Blanca
0% < vacan. <= 5%	Taltal, Calera De Tango, Tierra Amarilla, Caldera
5% < vacan. <=10%	Cabo De Hornos, San Rosendo, Freirina, Vitacura, Vallenar, Tocopilla, El Tabo, San Rafael, Isla De Pascua, Las Condes, Nacimiento, Aysén, Sierra Gorda, Copiapó, Alhué, Porvenir, Nogales
10% < vacan <=20%	La Cisterna, Lo Barnechea, Concón, Requínoa, Natales, Angol, San José De Maipo, Hualpén, Quillón, Independencia, Renaico, Tucapel, Santiago, Renca, Hijuelas, Valdivia, Antofagasta, San Pedro De Atacama, Catemu, Puente Alto, Molina, Pudahuel, Recoleta, Graneros, Maipú, Iquique, Limache, Talagante, Quilicura, Paine, Romeral, San Fernando, Coyhaique, Hualañe, San Pedro De La Paz, San Carlos, Laja, Conchalí, Quinta Normal, Ñuñoa, Colina, Ninhue, Olivar, San Bernardo, Doñihue, La Serena, Calama, Chañaral, Padre Hurtado, Melipeuco, Linares, San Esteban, La Granja, San Miguel, Lebu, Isla De Maipo, Penalolén, Chile Chico, Pirque, Talcahuano, Calera, Melipilla, Rengo, Cerrillos, Los Ángeles, La Pintana, Lo Espejo, Nancagua, Coquimbo, Casablanca, Los Vilos, Pedro Aguirre Cerda, Villa Alemana, Purranque, Estación Central, Quillota, Arauco, Llaillay, Buin, Torres Del Paine
20% < vacan <=30%	Curacaví, Arica, Victoria, El Bosque, Chillan, Constitución, Tiltil, Maule, Calle Larga, Litueche, Sagrada Familia, Santa Cruz, Parral, Talca, Quellón, Peñaflo, San Felipe, Curicó, Lo Prado, Perquenco, Providencia, San Ramón, Portezuelo, Longaví, Los Andes, Ovalle, Punta Arenas, Cerro Navia, Loncoche, La Florida, Petorca, Colbún, Puchuncaví, Rinconada, Pucón, Palmilla, Guaitecas, Lampa, La Reina, Coronel, Santa María, María Pinto, Cauquenes, Bulnes, El Quisco, Villarrica, Penciahue, Valparaíso, Coltauco, Negrete, San Clemente, Quilpué, Machali, Zapallar, Frutillar, Curacautín, Tome, Lota, Pozo Almonte, Pitrufoquén, Cartagena, Chiguayante, Collipulli, Rancagua, Vilcún, Huechuraba, Empedrado, Puerto Montt, San Nicolás, María Elena, San Javier, Alto Hospicio, Olmué, San Antonio, Concepción, Chimbarongo, San Joaquín, Los Alamos, Traiguén, El Monte, Santo Domingo, Tirúa, Santa Juana, Viña Del Mar, Rauco, Puerto Varas, Castro, Futrono, Algarrobo, Paihuano, Mulchén, Osorno, Papudo, Curanilahue, Temuco, Macul, Teno, La Higuera, Pichidegua, La Ligua, Huara, Gorbea, Hualqui, Cabildo, Quinta De Tilcoco, Chillan Viejo, Codegua
Más de 30%	Monte Patria, Calbuco, La Unión, Pica, Retiro, Coinco, La Estrella, Cañete, Llanquihue, Coelemu, Mejillones, Diego De Almagro, Panquehue, Mostazal, Pelluhue, Fresia, Lautaro, Yumbel, Padre Las Casas, San Fabián, Santa Bárbara, Lanco, San Vicente, Curepto, Alto Biobio, Penco, Ercilla, Malloa, Quintero, Puerto Octay, Rio Negro, Los Lagos, Purén, Contulmo, Paredones, Antuco, Cisnes, Mariquina, Río Claro, Huasco, Chépica, Cabrero, Lumaco, Pumanque, Yungay, San Pedro, Yervas Buenas, Saavedra, Paillaco, Punitaqui, Los Muermos, Marchihue, Quilleco, Coihueco, Camiña, Florida,

	La Cruz, Quirihue, Illapel, Toltén, Palena, Las Cabras, Pichilemu, Río Bueno, Dalcahue, Puyehue, Quilaco, Cunco, Combarbalá, Peumo, Tortel, Andacollo, Nueva Imperial, Quinchao, Salamanca, San Juan De La Costa, Pelarco, Panguipulli, Putre, Curarrehue, Lago Ranco, Chanco, Putaendo, Lolol, Ranquil, Carahue, Mafil, Placilla, Vicuña, Galvarino, Ollagüe, Cochrane, Pinto, Quemchi, Ancud, Río Hurtado, Puqueldón, Colchane, Pemuco, Peralillo, Curaco De Velez, Chonchi, El Carmen, Cholchol, San Pablo, Los Sauces, San Ignacio, Futaleufú, Freire, Hualaihue, Canela, Villa Alegre, Maulliín, Licantén, Lonquimay, Niquén, Corral, Navidad, Queilén, Cochamó, Teodoro Schmidt, Cobquecura, Río Ibáñez, Vichuquén, Lago Verde, Alto Del Carmen, Primavera, Treguaco, Chaitén, San Gregorio, Camarones, General Lagos, Timaukel
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Bases de datos Centro de Estudios MINEDUC.

Anexo 2: Caracterización de establecimientos educacionales que se encuentran en la localidad de la Escuela Jorge Alessandri Rodríguez Anexo.

Nombre Establecimiento	Dependencia	Orientación	Grupo Socioeconómico (G SE)	Puntaje SIMCE Matemáticas 4to básico	Comparación según NSE
Escuela Jorge Alessandri Rodríguez Anexo	Particular Subvencionado	Católico	Medio Bajo	275	Más Alto
Escuela Nº 1365 R.p. Gustavo Le Paige	Municipal	Laico	Bajo	239	Similar
Escuela María Luisa Bombal	Municipal	Laico	Medio Bajo	209	Más Bajo
Colegio Enrique Alvear De Cerro Navia	Particular Subvencionado	Católico	Bajo	s/i	s/i
Escuela Santander de España	Municipal	Laico	Medio Bajo	194	Más Bajo
Escuela Básica Particular Horizonte 11	Particular Subvencionado	Laico	Medio Bajo	248	Más Alto
Escuela Particular San Vicente Ferrer	Particular Subvencionado	Católico	Medio Bajo	244	Más Bajo
Escuela Particular Talleres Pre-vocacionales Padre Hurtado	Particular Subvencionado	Católico	Bajo	189	s/i
Escuela Básica Lo Velásquez	Particular Subvencionado	Católico	Medio Bajo	224	Más Bajo
Escuela Bas. Y Esp. El Bosque De Renca	Particular Subvencionado	Católico	Medio Bajo	214	Más Bajo
Centro Educacional Goyenechea	Particular Subvencionado	Laico	Bajo	212	Más Bajo
Esc. Básica Monserrat Robert De García	Municipal	Laico	Medio Bajo	291	Más Alto
Escuela Rebeca Matte Bello	Municipal	Laico	Medio Bajo	230	Más Bajo
Escuela Básica Santa María de los Andes	Particular Subvencionado	Laico	Medio Bajo	187	Más Bajo

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Educación (MINEDUC).